

Früherkennung von bewaffneten Konflikten? Ein Vergleich standardisierter Konfliktanalyseverfahren; OeNB Jubiläumsfonds-Projekt

Khittel, Stefan; Pospisil, Jan

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Khittel, S., & Pospisil, J. (2010). *Früherkennung von bewaffneten Konflikten? Ein Vergleich standardisierter Konfliktanalyseverfahren; OeNB Jubiläumsfonds-Projekt*. (Working Paper / Österreichisches Institut für Internationale Politik, 62). Wien: Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiiip). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-57612-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Früherkennung von bewaffneten Konflikten?

Ein Vergleich standardisierter Konfliktanalyseverfahren

OeNB Jubiläumsfonds-Projekt

Stefan Khittel und Jan Pospisil

Arbeitspapier 62 / April 2010

Inhaltsverzeichnis

<i>Abkürzungen und Akronyme</i>	4
<i>Einleitung: Die ambivalente Thematik von Konfliktfrühwarnung und standardisierter Konfliktanalyse</i>	6
<i>Geschichte der Konfliktfrühwarnsysteme</i>	10
Von den Anfängen bis zur „Ersten Generation“ ziviler Konfliktfrühwarnsystemen	10
Auf strukturellen Daten basierende Risikoanalysesysteme	12
Das Konfliktanalyse- und Frühwarnsystem der Weltbank: eine historische Ausnahmeerscheinung	15
Neueste Entwicklungen: Frühwarnsysteme der Zweiten, Dritten und Vierten Generation	16
Andere neuere Entwicklungen	18
<i>Konfliktfrühwarnung in Wissenschaft und Forschung</i>	19
Konfliktfrühwarnung und Konfliktanalyse	22
Von „Konflikt“ zu „Fragilität“	28
„Kristallkugel“ zur „Risikoversorge“?	30
<i>Zur Policy-Relevanz von Konfliktfrühwarnung und standardisierter Konfliktanalyse</i>	32
Paradigmatische Grundlagen von Konfliktfrühwarnung und standardisierter Konfliktanalyse	33
Policy-Aspekte der „drei Generationen“ von Konfliktfrühwarnung	38
CEWS als Advocacy-Tool? Die Frage der Relevanz von Konfliktfrühwarnung und standardisierter Konfliktanalyse	43
<i>Konfliktfrühwarnsysteme im empirischen Vergleich</i>	46
Risikoindizes	49
Konfliktbarometer	54
Maschinencodierte EWS und gemischte Systeme	56
Fazit	58
<i>PCIA und Ansätze standardisierter Konfliktanalyse im Vergleich</i>	60
Zur Relevanz und Definition der untersuchten Systeme	60
Empirische Analyse	62
Fazit	65
<i>Case Study Sri Lanka</i>	67
<i>Case Study Kolumbien: SAT – ein Frühwarnsystem sui generis in der Sinnkrise</i>	74
<i>„Große Erzählung“ Konflikt und Konfliktfrühwarnung</i>	80
<i>Literaturverzeichnis</i>	84
Zitierte Interviews	91

Abkürzungen und Akronyme

BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Deutschland)
CAF	Conflict Analysis Framework (Weltbank)
CARE	Cooperative for American Remittances to Europe (NGO)
CAST	Conflict Assessment System Tool
CBO	Community Based Organisation
CCC	Conflict Carrying Capacity
CEC	Co-Existence Committee (FCE, Sri Lanka)
CEWS	Conflict Early Warning Systems
CIAT	Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (Kolumbien)
CIDA	Canadian International Development Agency
CIDCM	Center for International Development and Conflict Management
CIFP	Country Indicators for Foreign Policy
CONIS	Conflict Information System
COPDAB	Conflict and Peace Data Bank
CPAA	Conflict Prevention: Analysis for Action
CPAF	Conflict and Policy Assessment Framework (Clingendael)
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment (Weltbank)
CPR	Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction Network
DAC	Development Assistance Committee der OECD
DARPA	U.S. Defense Advanced Research Projects Agency
DFID	Department for International Development (UK)
EC	European Commission
EWAMS	Early Warning and Monitoring System
EWPM	Early Warning and Prevention Measures
FAO	Food and Agriculture Organisation (UNO)
FAST	Frühanalyse von Spannungen und Tatsachenermittlung (Early Warning System von swisspeace)
FCE	Foundation for Co-Existence (Sri Lanka)
FEWER	Forum on Early Warning and Early Response
FRED	Find, Read, Evaluate, and Display (Event-Data System)
GEDS	Global Event Data System

GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Deutschland)
HIIK	Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung
HMM	Hidden Markov Modelle
HSN	Human Security Network
IA	International Alert
ICG	International Crisis Group
IDEA	Integrated Data for Event Analysis
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
IISS	International Institute for Strategic Studies
KEDS	Kansas Event Data System
KOSIMO	Konflikt-Simulations-Modell (HIIK)
LICUS	Low Income Countries Under Stress
MAR	Minorities At Risk-Project
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN)
OSINT	Open-Source Intelligence
PANDA	Protocol for the Assessment of Non-Violent Direct Action
PCA	Peace and Conflict Assessment
PCIA	Peace and Conflict Impact Assessment
PRIO	International Peace Research Institute (Oslo)
R2P	Responsibility to Protect
SAT	Sistema de Alertas Tempranas (Kolumbien)
SCT	Systematic Conflict Transformation (Berghof Foundation)
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
USAID	United States Agency for International Development
VRA	Virtual Research Associates
WEIS	World Event Interaction Survey

Einleitung: Die ambivalente Thematik von Konfliktfrühwarnung und standardisierter Konfliktanalyse

Unzweifelhaft hat die Analyse von bewaffneten Konflikten mit dem Ende des Kalten Krieges eine qualitative Änderung durchlaufen. Von dieser Veränderung war auch der Bereich der Früherkennung von und die Frühwarnung vor derartigen Konflikten massiv betroffen. In Zeiten der bipolaren Blockkonfrontation wurde von den sicherheitspolitischen Akteuren in der überwiegenden Zahl der Fälle davon ausgegangen, dass zwischen einem (potenziell) lokal oder regional ausbrechenden Konfliktherd und der „großen“ Konfliktlage zwischen den beiden Verteidigungssystemen (NATO, Warschauer Pakt), beziehungsweise ihrer jeweiligen Hauptprotagonisten (USA, Sowjetunion) ein direkter Zusammenhang besteht. Dementsprechend steckte die spezifische Analyse von bewaffneten Konflikten, wie sie heute als eigener, in verschiedenen Disziplinen verorteter, und zunehmend auch interdisziplinär angelegter Forschungsbereich existiert, in den Kinderschuhen. Die Systeme der Früherkennung von bewaffneten Konflikten zählten zur Domäne geheimdienstlicher und militärischer Apparate, wenngleich in diesem Bereich sehr wohl auch wissenschaftliche Forschung betrieben wurde (vgl. etwa Young 1977).

Mit dem Ende des Kalten Krieges änderten sich die Voraussetzungen grundlegend. Die Konfliktanalyse trug dieser neuen Situation mit einer rasanten Diversifizierung, die zunehmend nicht nur politikwissenschaftliche, sondern auch ethnologische (Horowitz 2000), soziologische (vgl. Bonacker 2008: 207ff.), ökonomische (Collier et al. 2003) oder psychologische (vgl. Lohmann 2008) Ansätze hervorbrachte, Rechnung. Das Theorem des „Stellvertreterkrieges“ verschwand, bis auf einige sehr spezifisch gelegene Konfliktlagen (zumeist überlappende Nachbarschaftskonflikte wie etwa in Zentralafrika, wo Guerillagruppierungen mitunter von verfeindeten Nachbarstaaten finanziert wurden) aus dem Spektrum der wissenschaftlichen Erklärungsansätze.

Auf Policy-Ebene führte die neue Situation sowohl auf politischer wie auch auf militärischer Ebene zu einschneidenden Veränderungen. Im Rahmen der UNO wurde auf diesen Prozess erstmals mit der von Generalsekretär Boutros-Ghali (1992) vorgelegten „*Agenda for Peace*“ reagiert. Die darauf folgenden militärischen Einsätze im multilateralen Rahmen, etwa in Somalia, Jugoslawien oder Ruanda, offenbarten nachhaltige Schwächen im Umgang mit den neuartigen Herausforderungen „on the

ground“ und brachten die Problemstellung Konfliktfrühwarnung in einer neuen Dimension auf die Tagesordnung.

Vergleichbares gilt für den zivilen Bereich, wo insbesondere der entwicklungspolitische Umgang mit bewaffneten Konflikten – definiert zumeist entlang der beiden Begriffe „Konfliktprävention“ und „Friedensentwicklung“ (vgl. DAC 2001, Mehler&Ribaux 2000, Spelten 2001, Kloke-Lesch&Baur 2000, Fahrenhorst&Musto 2002) – noch stärker auf eine frühzeitige Intervention *vor* Ausbruch bewaffneter Feindseligkeiten abzielt. Das Kostenargument, das von Seiten der zivilen Konfliktprävention als eines der wesentlichen Vorteile gegenüber einem späteren militärischen Eingreifen ins Treffen geführt wird (vgl. etwa Griffin 2001: 493, gegenwärtig unter dem Slogan „Spend 2 Save“ diskutiert), basiert also im wesentlichen ebenfalls auf einem frühzeitigen Eingreifen. Damit wird die Frage der möglichst frühen Identifikation potenzieller bewaffneter Konflikte – und damit einhergehend der Bestimmung eines möglichst konfliktensiblen Vorgehens im Rahmen der Intervention – entscheidend. Als Konsequenz rückt das Thema der Konfliktfrühwarnung in den Mittelpunkt der politischen Anforderungen an die analytische Auseinandersetzung mit dem Phänomen bewaffneter Konflikt (vgl. etwa Debiel et al. 1999: 6f., Kemp 2004).

Die UNO greift das Thema erstmals im Rahmen des Brahimi-Reports (Brahimi 2000) auf, ebenfalls um die Jahrtausendwende beschäftigt sich etwa die Europäische Union systematisch mit Konfliktfrühwarnung (EC 2001, Council of the European Union 2001). Diese verhältnismäßig große politische Aufmerksamkeit führt zu einer starken wissenschaftlichen Aktivität um die Fragen von Konfliktfrüherkennung, Konflikteinflussfaktoren und der Entwicklung von standardisierten Konfliktanalysen, die insbesondere im entwicklungspolitischen Bereich große Bedeutung erlangen. Zugleich bleibt diese wissenschaftliche Auseinandersetzung, bis auf wenige Ausnahmen (vgl. Austin 2004), mehr oder minder auf die Verbesserung, Verfeinerung, Veränderung oder gar Neuentwicklung von Systemen der Konfliktfrühwarnung und -analyse hin orientiert.

Die folgende Auseinandersetzung mit der Frage von Konfliktfrühwarnung und standardisierter Konfliktanalyse wird sich hingegen schwerpunktmäßig mit Fragestellungen auseinandersetzen, die jenseits der simplen Veränderung der bestehenden Systeme (oder gar der Konstruktion eines vollkommen neuen Systems) liegen. Es soll vielmehr hauptsächlich darum gehen, den Prozess des

Operationalisierens, also der Übersetzung der verschiedenen Ansätze in der Theorie zu bewaffneten Konflikten in standardisierte, quantitative wie qualitative Analyseverfahren, in den Mittelpunkt der Untersuchung zu rücken. Entlang dieser Aufgabenstellung ist also weder der Abgleich bestehender Verfahren mit einer empirischen Realität noch deren Bewertung eine primäre Zielsetzung. Vielmehr soll die Frage gestellt werden, wie die unterschiedlichen Verfahren mit der Kategorie „bewaffneter Konflikt“ umgehen, wie sie sie erzählen und anhand welcher Faktoren sie sie jeweils zusammensetzen.

Zu diesem Zweck werden die bestehenden Frühwarnsysteme für bewaffneten Konflikt (im Folgenden CEWS – „*Conflict Early Warning Systems*“), die Instrumente zur Messung von Konflikteinflussfaktoren und sonstige Policy-relevante standardisierte Analyseverfahren in ihren theoretischen und methodischen Grundlagen einer vergleichenden Untersuchung unterzogen werden. CEWS werden im Kontext der Untersuchung als Instrumente verstanden, die eine strukturierte Informationsgewinnung mit dem Prozess einer systematischen Analyse dieser Informationen verbinden und stringent in konzise Ergebnisse übersetzen. In der Untersuchung geht es einerseits um den Prozess der historischen Entwicklung, der Herausbildung von Relevanz auf wissenschaftlicher wie auf Policy-Ebene, um sich abzeichnende Trends sowie, andererseits, um den Umgang mit den Theorien zu bewaffnetem Konflikt, also der Operationalisierungsleistung dieser Systeme.

Als zentrale forschungsleitende Fragestellung wird daher nachgefragt, wie CEWS und standardisierte Verfahren der Konfliktanalyse mit dem Phänomen „bewaffneter Konflikt“ auf theoretischer Ebene umgehen, respektive dieses Phänomen durch ihre eigene Analyseleistung überhaupt konstruieren. Die Diskussion dieser Fragestellung erfolgt durch einen Vergleich der bestehenden Ansätze und Systeme anhand folgender Subfragen:

- (1) Wie verstehen die unterschiedlichen CEWS und standardisierten Analyseraster bewaffneten Konflikt? Anhand welcher empirischen Kriterien (qualitativ, quantitativ) wird das Phänomen bewaffneter Konflikt analysiert?
- (2) Wie sind diese Systeme theoretisch verfasst? Welche Konflikttheorien spielen dafür eine signifikante Rolle?

- (3) Auf welcher Ebene/welchen Ebenen untersuchen sie das Phänomen bewaffneter Konflikt (international, regional, national, lokal)? Welche Konsequenzen hat dieses *Scaling* für die theoretische Verfasstheit des jeweiligen Systems?
- (4) Wie operationalisieren sie die bestehenden Theorien zu bewaffnetem Konflikt?
- (5) Wie sind die verschiedenen CEWS untereinander vernetzt und wie wird Theorie oder Operationalisierung weitergegeben?
- (6) Wie haben sich die Systeme historisch entwickelt, wo liegen die Wechselwirkungen, was sind die wesentlichen Trends für die zukünftige Weiterentwicklung?

Zur Beantwortung dieser Fragestellungen wird zunächst die historische Entwicklung der Konfliktfrühwarnung genauer beschrieben. Anschließend erfolgt eine Diskussion der Relevanz der CEWS und der Verfahren der standardisierten Konfliktanalyse auf wissenschaftlicher sowie auf Policy-Ebene. Dabei wird einerseits das Verhältnis zu den Ebenen von Konflikttheorie und Konfliktanalyse, andererseits ihre Anwendung im Policy-Bereich untersucht. Danach steht die empirische Analyse der Systeme anhand der oben genannten Fragestellungen, was durch zwei Fallbeispiele (Sri Lanka, Kolumbien) vertieft wird. Abschließend erfolgt ausgehend von einer Zusammenfassung der Erkenntnisse der Untersuchung die Beantwortung der angeführten Kernfrage der Untersuchung, wie die Kategorie „bewaffneter Konflikt“ von Konfliktfrühwarnung und standardisierter Konfliktanalyse konstruiert und erzählt wird.

Geschichte der Konfliktfrühwarnsysteme

Von den Anfängen bis zur „Ersten Generation“ ziviler Konfliktfrühwarnsystemen

In den 1970er Jahren begann die zivile Konfliktforschung mit der Erprobung statistischer und spieltheoretischer Ansätze, um den Ausbruch und den Verlauf von bewaffneten Konflikten vorherzusagen und damit zu den zu jener Zeit üblichen militärisch-strategischen Überlegungen eine Alternative aufzuzeigen. Diese ersten Ansätze waren jedoch noch eng mit militärischen Überlegungen zum Kalten Krieg bzw. zu den Stellvertreterkriegen jener Zeit verwoben (vgl. Int. Schrodtt 2009). Insofern ist auch wenig verwunderlich, dass die ersten Projekte zu diesem Thema hauptsächlich von der DARPA (*U.S. Defense Advanced Research Projects Agency*) finanziert wurden, um neben den internationalen Konflikten noch mögliche politische Veränderungen wie Regimewechsel in einzelnen Ländern zu prognostizieren (Schrodtt&Gerner 2000: 803).

Aus dieser Zeit stammen auch die ersten großen systematischen Datensätze wie WEIS (= *World Event Interaction Survey*) und COPDAB (*Conflict and Peace Data Bank*). WEIS war zugleich auch die Grundlage für EWAMS (*Early Warning and Monitoring System*), zusammen waren sie bis Anfang der 1980er das wichtigste globale Konfliktfrühwarnsystem, nicht nur für das US-amerikanische Militär, sondern auch hinsichtlich der Grundlagenforschung zu Konfliktfrühwarnsystemen. Zu Beginn der 1980er Jahre wurde allerdings die Finanzierung durch DARPA eingestellt. Während WEIS aufgrund privater Initiativen in kleinerem Rahmen fortgeführt wurde, kam es zur völligen Einstellung von EWAMS. Als Grund wurde unter anderem angegeben, dass es trotz gewisser Erfolge in der Vorhersage nicht möglich gewesen wäre, die (wissenschaftliche) Theorie und (militärische und nachrichtendienstliche) Praxis in Einklang zu bringen (Int. Schrodtt 2009).

Erweiterte Überlegungen zur Nutzung von Konfliktfrühwarnsystemen für die Zielsetzung „Leben zu schützen und zu erhalten“ (Nyheim 2008: 13) kamen erst Ende der 1970er und zu Beginn der 1980er Jahre hinzu, nicht zuletzt aufgrund der Unzulänglichkeiten der ersten Modelle in Bezug auf ihre militärische Nutzung. Diese Unzulänglichkeiten waren auch den sehr einfach gestalteten Modellen selbst

zuzuschreiben, denen zunächst nur kleine Datensätze zur Verfügung standen, die durch langsame Computersysteme verarbeitet werden mussten. Zudem waren diese Modelle simpel gestrickt und basierten hauptsächlich auf spieltheoretisch einfachen Annahmen wie beispielsweise der zunehmenden gegenseitigen Eskalation (Int. Schrodtt 2009).

Ein weiteres schwerwiegendes Problem waren die Codier-Verfahren, die zu jener Zeit noch gänzlich per Hand durchgeführt werden mussten. Das bedeutete, dass einzelne Personen, meist Student/innen, Zeitungsausschnitte in maschinenlesbare Form bringen mussten; aber selbst hier gab es gravierende Unterschiede zwischen den einzelnen Ansätzen, wobei sich WEIS auf eine einzige zentrale Quelle verließ, während COPDAB eine Vielzahl an Quellen verarbeitete. Schon allein aus dieser Tatsache scheint es massive Unterschiede in der Beschreibung einzelner Ereignisse gegeben zu haben (vgl. Vincent 1983).

Generell müssen die 1980er Jahre als ein Jahrzehnt der Krise der Konfliktfrühwarnsysteme gesehen werden. Nicht nur gab es seitens der Militärs kaum mehr Finanzierung, diese Finanzierungslücke wurde auch weder von den Universitäten noch den außeruniversitären sozialwissenschaftlichen Institutionen gefüllt. Der ursprüngliche Ansatz von CEWS galt als diskreditiert, nicht zuletzt wegen seiner Nähe zum Militär, zugleich zeichnete sich ein ziviler Nutzen vorerst nicht ab. Gewisse internationale Problemstellungen blieben aber bestehen, beispielsweise das internationale Krisenmanagement, da es zwar immer wieder des UN-Systems bei der Bewältigung verschiedener Krisen bedurfte, dieses System aber kaum auf solche Krisen vorbereitet war.

Ende der 1970er Jahre begannen sich nun zwei Tendenzen abzuzeichnen: erstens die zunehmende Integration der Frühwarnsysteme auf der Politikbühne, vor allem eben im Umfeld der UNO (z.B. im Bericht über „*Massive Exodus and Human Rights delivered to the UN Economic and Social Council Commission on Human Rights*“ am 31. Dezember 1981) und ebenso die Gründung der ersten NGOs, die sich mit solchen Überlegungen beschäftigten (z.B. *International Alert*, gegründet 1985). Der zweite Trend war der zunehmend verbreitete Einsatz von qualitativen Methoden, die von einer rein statistischen Analyse abgingen.

Zu Beginn der 1990er Jahre begann die elektronische Verarbeitung der statistischen Daten eine immer wichtigere Rolle zu spielen. Die Rechenleistung der Computer erreichte Werte, die sie für Frühwarnsysteme zunehmend interessant und in weiterer Folge unverzichtbar werden ließen. Auch begannen die Medien in digitaler Form zu berichten, etwa Informationsdatenbanken wie Reuters oder NEXIS; zwar mussten solche Dienste zunächst teuer bezahlt werden, aber maschinenkodierte Verfahren wurden dadurch einsetzbar und ersparten Zeit, Arbeitskraft und erhöhten die Menge an Daten, die verarbeitet werden konnten. Schließlich wurden die Ergebnisse auch besser vergleichbar, weil der menschliche Faktor in der Bewertung ausgeschlossen wurde und auch eine Veränderung der Kodierungsparameter jederzeit vorgenommen werden konnte. Neuartige Systeme wie das GEDS (*Global Event Data System*), KEDS (*Kansas Event Data System*) oder PANDA (*Protocol for the Assessment of Non-Violent Direct Action*) wurden so ermöglicht.

Auf strukturellen Daten basierende Risikoanalysesysteme

Ebenfalls zu Beginn der 1990er Jahre kam es zum Erscheinen von tabellarisch geordneten Vergleichen und Rankings von Staaten, die nun aber nicht wie früher schon üblich ausschließlich Wirtschafts- oder Entwicklungsindikatoren verglichen, sondern komplex zusammengesetzte qualitative Variablen wie Konflikt, Demokratie, Staatlichkeit oder Gute Regierungsführung. Solche auf strukturelle Daten zurückgehende Rankings haben eine Mittelstellung zwischen rein ereignisorientierten Frühwarnsystemen und standardisierten Konfliktanalyseverfahren, weil sie zwar Risiken benennen können, aber kaum in der Lage sind konkret vorherzusagen, wann ein bestimmtes Ereignis eintreten wird. Dies liegt allerdings nicht an der schlechten Qualität der einzelnen Rankings, sondern in ihrem Aufbau (Davies&Gurr 1998). Während Frühwarnsysteme im besten Fall die Zeitpunkte und Art von Ereignissen vorhersagen sollen, zeigen die Rankings – idealtypischer Weise – die Ursachen von Risiken und gefährlichen Entwicklungen an.

Das HIIK (*Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung*), eine mit der Universität Heidelberg verbundene, aber selbständig auftretende Institution, führte bereits im Jahr 1992 den Konfliktbarometer ein, ein Werkzeug, das die Intensität und Dauer von bewaffneten Konflikten rund um den Globus aufzeigen sollte. Diese Initiative von Frank Pfetsch, damals Universitätsprofessor in Heidelberg, die er gemeinsam mit einigen Student/innen begann, wurde bald zu einer jährlich wiederkehrenden

Institution. Während die ersten Berichte nur schmale acht Seiten kurz waren (z.B. HIIK 1993), umfassen sie heute wesentlich mehr erklärenden Text und Tabellen und gehen in die Tiefe (vgl. HIIK 2007). Dies ist auch nur mit einem erheblich vermehrten Arbeitsaufwand möglich, der von studentischer Seite ehrenamtlich erbracht wird. Die einschneidendsten Änderungen spielten sich aber in der zunehmend komplexeren Berechnung der Indikatoren ab, was erst durch die durchgängige elektronische Datenerfassung ermöglicht wurde; zudem wurde erst jüngst das Indikatorensystem überarbeitet und verfeinert (s.u.). Das HIIK und sein Konfliktbarometer haben vor allem im deutschsprachigen Raum eine nach wie vor hohe Policy-Relevanz.

Das weltweit größte und wichtigste Projekt dieser Art war und ist jedoch unzweifelhaft das *State Failure Project* (mittlerweile *Political Instability Task Force*, gehostet an der George Mason University¹), das 1994 in den USA auf direkte Anweisung des Vize-Präsidenten eingerichtet wurde. Dieses Projekt war zunächst weniger daran interessiert, Tabellen herauszugeben, sondern konnte sich auf die Forschung im Bereich des Staatszerfalls konzentrieren. Hierbei handelte es sich um klassische Konfliktanalyse, wobei das Ergebnis, der Staatszerfall, zum Ausgangspunkt der Fragestellung gemacht wurde (Esty et al. 1998). Schließlich konnten mit den erarbeiteten Grundlagen sehr wohl auch Indizes des Staatszerfalls erstellt werden.

Im Mittelpunkt der verschiedenen Failed States-Indizes steht aber die Entwicklung geeigneter Indikatoren, die je nach Index unterschiedlich berechnet werden. So gibt der *Fund for Peace* regelmäßig seit Ende der 1990er Jahre den *Failed States Index* in *Foreign Policy* heraus, der auf der Entwicklung eines eigenen analytischen Modells für internen Konflikt und Staatszerfall beruht (Baker&Weller 1998). Dieses Tool, CAST (*Conflict Assessment System Tool*), stellt ein eigenständiges standardisiertes Konfliktanalysewerkzeug dar, das diese Art von Konfliktanalyse unmittelbar mit einem vorhersagegenerierenden Index kombiniert. Insofern ist dies ein anschauliches Beispiel für die enge Verwobenheit der unterschiedlichen hier vorgestellten Ansätze. Desweiteren ist der *Failed States Index*, ähnlich dem Konfliktbarometer, ein Policy-Tool, das seine Nützlichkeit in Briefings und als Argumentationshilfe in Debatten auf Policy-Ebene immer wieder unter Beweis stellen konnte.

Einen Sonderfall der auf strukturellen Daten basierenden Risikoanalysen bildet das *Crisis Watch*-Tool der *International Crisis Group* (ICG). Die ICG verwendet für ihre

¹ <http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/> (abgerufen 2009-12-10).

sicherlich politisch äußerst relevanten Analysen keine standardisierte oder auch nur standardisierbare Datensätze, sondern verlässt sich auf die sicherlich vorhandene Expertise ihrer Mitarbeiter/innen, die in den regionalen Büros direkten Zugang zu den politisch relevanten Kräften vor Ort, sowie den lokalen Medien und Informationssystemen haben. In diesem Sinn sind alle Ausarbeitungen der ICG eine eigentümliche Mischung aus Diplomatie, akademischer Forschung und Intelligence. Insbesondere das Crisis Watch-Element, formell als Konfliktfrühwarnung eingerichtet, bietet jedoch keine Analyse im Sinne eines standardisierten Systems, sondern eine, allerdings höchst aktuelle Einschätzung der jeweiligen politischen Lage eines konkreten (oder potenziellen) Konflikts. Wenn nun die Berichte der ICG auch keine „Frühwarnungen“ im engeren Sinn darstellen, so finden sie sehr häufig in den meisten standardisierten Systemen Eingang als Rohmaterial, beziehungsweise werden sie in der Anwendung auf politischer und Policy-Ebene oft im Sinne einer klassischen Konfliktfrühwarnung verwendet. Neben Crisis Watch gilt dies vor allem für die *Weekly Updates*, die einen kurzen Statusbericht über die einzelnen laufenden Konflikte enthalten. Darin wird angegeben, ob sich in einer – aktuellen oder potenziellen – Konfliktlage etwas verschlechtert oder verbessert hat, ob es eine Chance für Verbesserung gibt oder ob sich nichts am bestehenden Status verändert hat.

Selbst um die Jahrtausendwende wurde noch an der *Escola de Cultura de Pau* an der Universität Barcelona ein Programm zu Konflikten und Friedensschaffung etabliert, das drei unterschiedliche Produkte herausbringt: Einerseits einen jährlichen Bericht im Umfang eines Buches zu den Konflikten dieser Welt, einen trimestralen Friedensbarometer (ähnlich dem jährlichen Barometer des HIIK) und eine zweiwöchentliche „Ampel“, die Warnungen zu diversen Konflikten rund um den Globus ausgibt. Interessant ist vor allem auch der Zeitpunkt des Erscheinens dieses Programms, nämlich dann, als der große Boom der 1990er Jahre in diesem Bereich wieder stark rückläufig war. Hier mag einerseits die sprachliche Sonderstellung (mit Spanisch und Katalanisch neben Englisch) eine Rolle spielen, aber vielleicht auch die etwas marginalisierte Stellung Kataloniens im internationalen Wissenschaftsbetrieb. Als wesentliches Asset verfügen die Katalanen über eine relativ große Gruppe an hauptamtlich Angestellten, die für dieses Programm arbeiten können und auch manchmal direkte Feldforschung betreiben. Die Möglichkeit der Rückkoppelung mit den anderen Programmen – wie dem zu den weltweiten Friedensprozessen – ist sicherlich eine zusätzliche Stärke dieses Teams.

Das Konfliktanalyse- und Frühwarnungssystem der Weltbank: eine historische Ausnahmeerscheinung

Grundsätzlich verfügt die Weltbank über kein universales Frühwarnsystem im engeren Sinn. Die dagegen verhältnismäßig zahlreichen standardisierten Verfahren für globale Rankings sind zumeist quantitativ ausgerichtet und konzentrieren sich vorwiegend auf die ökonomische Ebene. Im Gefolge der Attentate des 11. September 2001 stellte die Bank allerdings auch Überlegungen an, wie die Problematik zu umfassen sei, wenn Staaten nicht nur nach Weltbank-Definition arm, also *LIC* (*Low Income Countries*) waren, sondern überdies auch Probleme mit ihrer Governance-Kapazität hatten und aufgrund ihrer schwachen staatlichen Strukturen Potenzial für inneren bewaffneten Konflikt, Gefährdungspotenzial für Nachbarn beziehungsweise keine Möglichkeiten für eine effiziente Terrorismusbekämpfung aufwiesen.

Zu diesem Zweck wurde der Begriff *LICUS* (*Low Income Countries Under Stress*) eingeführt, der mehr oder minder als Synonym für fragile Staaten verwendet wurde (IEG 2006: ix). Zur Bearbeitung der speziellen Problematik wurde ein eigener *LICUS Trust Fund* (*LICUS TF*) geschaffen, der diesen Ländern bei der Stabilisierung helfen sollte. Um festzustellen, welche Länder in diese Kategorie fallen und somit für das spezielle Funding-Instrument qualifiziert sind, wurden jene Staaten, die nach Weltbank-Definition als LIC zu werten sind, einer spezifischen Interpretation der so genannten CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment*)-Exercise unterzogen.

CPIA dient grundsätzlich der Bewertung der generellen Performance eines Staates und besteht aus einem Set von 16 Indikatoren, die entlang von vier Klassifizierungen definiert sind². Bewertet werden diese Indikatoren entlang von relativ eng gesetzten Richtlinien qualitativ mit einer Score zwischen 1 (schlechtester) und 6 (bestmöglicher) Performance, wobei auch Halbschritte (etwa 1,5 oder 5,5) möglich sind. Ein LIC wird dann als LICUS gewertet, wenn es nicht nur bei der gesamten CPIA-Übung unter oder gleich der durchschnittlichen Gesamtscore von 3 gewertet wird, sondern auch bei den Governance-bezogenen Indikatoren (Gruppierung 4: „Public Sector Management and Institutions“) gleich 3 oder darunter abschneidet.

² Diese vier Klassifizierungen sind „Economic Management“, „Structural Policies“, „Policies for Social Inclusion/Equity“ sowie „Public Sector Management and Institutions“.

Trotz dieser vergleichsweise großen Dichte an Indikatoren und der Doppelqualifikation entlang des Governance-Faktors fehlen in dieser Bewertung dennoch Variablen, die normalerweise in der einen oder anderen Form für Rankings fragiler Staaten berücksichtigt werden, so wie politische Stabilität oder jegliche Konfliktvariablen (IEG 2006: xxvi). Zudem wurden erst ab 2004 die seit den 1970er Jahren verwendeten CPIA-Bewertungen veröffentlicht. Das Ergebnis der Bewertungen ist kein eindeutiges Ranking fragiler Staaten, sondern eine kategoriale Einteilung in Core-LICUS (unter 2,5 auf beiden Skalen), Severe-LICUS (unter 3,0 auf beiden Skalen) und Marginal-LICUS (unter 3,2 auf beiden Skalen). Die Tätigkeit des 2004 gegründeten LICUS TF beschränkt sich auf die Core- und Severe-LICUS (vgl. IEG 2006). Im Jahr 2008 wurde der LICUS TF mit dem seit 1997 bestehenden *PCF (Post-Conflict Fund)* zum *SPF (State- and Peace-Building Fund)* zusammengelegt, um „innovative“ Projekte, die außerhalb der üblichen Weltbank-Schemata liegen, durchzuführen (Worldbank 2008: 3).

Darüber hinaus gibt die Weltbank auch einzelne ausführliche Studien in Auftrag, um spezifische Konflikte, deren Hintergründe und Dynamiken beleuchten. So zu sehen ist etwa der Somalia-Bericht, *Conflict in Somalia: Drivers and Dynamics* (2005), der nicht zuletzt deshalb zustande kam, weil es in Somalia keine Vertretung der Weltbank mehr gab, die irgendeinen Bericht zur Lage hätte verfassen können. In dieser ersten Anwendung des CAF (*Conflict Analysis Framework* – s.u.) kommen 30 allgemeine Variablen vor, die in sechs Überkategorien eingeteilt werden, die entsprechend weit gefasst sind. Dass dann daraus eine sehr situationsspezifische Auslegung erfolgt, lässt sich etwa daran festmachen, dass „the local partners received training in the use of CAF and worked with the Bank team to adapt the generic variables and dimensions to the Somali context. Guided by the CAF and using existing information, the local teams conducted a preliminary analysis“ (World Bank 2005b: 53).

Neueste Entwicklungen: Frühwarnsysteme der Zweiten, Dritten und Vierten Generation

Trotz steigender Leistungsfähigkeit der Frühwarnsysteme der Ersten Generation war ein deutlich spürbares Manko die fehlende Erfassung lokaler Quellen. Die Frühwarnsysteme höherer Generation stellten sich diesem Problem seit den 1990er Jahren. Vor allem auch nach dem Kalten Krieg und dem offenkundigen Problem der vielen „kleinen“ Konfliktherde, die scheinbar ohne überregionale Gründe entfacht wurden, war die Alternative zu den internationalen Nachrichtenagenturen und Services

der Aufbau von Systemen lokaler Informant/innen, die für die weiterhin in den entwickelten Staaten angesiedelten Kompetenzzentren die Daten zur Auswertung lieferten. Als exemplarisches Beispiel ist hier FAST zu erwähnen, das sich seit Ende der 1990er Jahre bis zu seinem zumindest vorläufigen Ende im Jahr 2008 rund ein Jahrzehnt diesem Bereich gewidmet hat (vgl. Kohlschütter&Bächler 1998, Krummenacher 2006, Schnabel&Krummenacher 2009).

Positiv betrachtet waren die Erfolge beim Aufbau lokaler Kompetenzen recht groß. Allerdings ging damit auch ein beträchtlicher Kostenaufwand einher, wobei der Nutzen für den Bereich der Entwicklungspolitik fraglich blieb, vor allem da der Zeithorizont in diesem Bereich ein anderer ist als jener eines Frühwarnsystems. Der neue Trend bei den Entwicklungsagenturen der beteiligten Länder zu einer im eigenen Haus erstellten Konflikteinschätzung und politische Querelen besiegelten das Ende des Projekts (Int. Krummenacher 2009).

Ein generelles Problem für solche Konfliktfrühwarnsysteme war und ist noch immer deren Policy-Relevanz beziehungsweise die generelle Frage der Verwertbarkeit der generierten Daten. Die Zweite Generation der Konfliktfrühwarnsysteme ist zumeist in den OECD-Staaten angesiedelt und die Implementierung betrifft am ehesten Teile der Entwicklungspolitik, manchmal auch der Handelspolitik sowie der Diplomatie. Die Dritte und Vierte Generation versuchen diese Kluft zwischen Generierung der Daten und der Implementierung der Ergebnisse zu schließen und gleichzeitig die Resultate und Analysen näher an die in den betroffenen Ländern angesiedelten Institutionen sowie Bevölkerung zu bringen. So könnte der Fall des im Jahr 2001 gegründeten kolumbianischen SAT (= Frühwarnsystem) als Beispiel für die Dritte Generation stehen, wo das gesamte Frühwarnsystem innerhalb des betroffenen Gebietes funktioniert und auch ausgewertet wird. Dabei ist allerdings die dort ansässige Bevölkerung noch immer nicht ermächtigt, an der Generierung dieser Frühwarnungen zu partizipieren. Vielmehr ist seit der Einführung eines speziellen staatlichen Kontrollinstrumentes nicht einmal sichergestellt, dass eventuelle Warnungen die Bevölkerung erreichen können (s.u.).

Dies sollte bei einer Vierten Generation möglich sein, wo die Frühwarnung innerhalb der vom Konflikt betroffenen Gemeinschaften generiert und bewertet wird (s.u.). Ein solches System hat allerdings wiederum andere Nachteile, wie beispielsweise die Gefahr der Vernachlässigung der größeren Konfliktodynamiken, die über das jeweils

bearbeitete Gebiet hinausreichen. Zudem bedarf es manchmal mehr als der lokalen Autoritäten, um in einem bewaffneten Konflikt etwas bewirken zu können. Natürlich könnten die staatlichen Autoritäten in ein solches System eingebunden werden, allerdings bezeugen die bisherigen Erfahrungen die Schwierigkeiten einer konkreten, praktikablen Umsetzung.

Andere neuere Entwicklungen

Innerhalb des UN-Systems war die Einrichtung des EWPM (*Early Warning and Prevention Measures*)-Projekts am Staff College in Turin von zentraler Bedeutung. Im September 1998 gegründet starteten die Pilot-Workshops 1999, die Techniken der Konfliktanalyse und Konfliktfrühwarnung zu einem zentralen Thema innerhalb des UN Systems machen sollten (vgl. Dufresne&Schnabel 2003). Nach einer ersten Evaluierung 2003 wurden diese Kurse in das Standardprogramm aufgenommen, jedoch wurde nach einer zweiten großen Evaluierung das Programm ab 2008 wesentlich verändert. Die ohnedies eher schwach ausgeprägten Frühwarnkomponenten des Kurses wurden zugunsten von verschiedenen Techniken der standardisierten Konfliktanalyse komplett gestrichen. Folgerichtig heißt das Projekt nun CPAA (*Conflict Prevention: Analysis for Action*).

Diese Entwicklung kann auch so interpretiert werden, dass sich im jahrzehntelangen Streit zwischen theoretisch fundierter politischer Konfliktkontrolle beziehungsweise Konfliktvermeidung und praktischem Konfliktmanagement wieder letztere Strömung innerhalb der UNO durchgesetzt hat. Neben den Schwierigkeiten der Erstellung eines für alle Staaten funktionierenden maschinencodierten Ereignis-basierten Frühwarnsystems auf UN-Ebene scheinen auch handfeste politische Gründe ausschlaggebend gewesen sein, die zur Nicht-Durchsetzbarkeit eines ernstzunehmenden Frühwarnmechanismus führten. Die CPAA kann auch als Versuch interpretiert werden, eine bessere Vernetzung des überaus großen Wissensreservoirs innerhalb des UN-Systems zu erreichen und eine Art informelle Intelligence-Community aufzubauen, die aber keine ausgegliederte Einheit ist, was politisch nicht durchsetzbar wäre. An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass es innerhalb der Europäischen Union ähnliche Probleme gibt; das *Tariqa-System* (s.u.) wird ebenfalls als Policy-Tool eingesetzt, ohne dass es konkrete Vorhersagen machen kann und somit politisch heikle Krisen bewerten müsste.

Konfliktfrühwarnung in Wissenschaft und Forschung

Das Verhältnis zwischen Konfliktfrühwarnung und Wissenschaft und Forschung ist von einer bemerkenswerten Ambivalenz geprägt. Auf der einen Seite gibt es eine große Zahl an Untersuchungen, die sich mit der Form, der Struktur und dem Setup von Frühwarnsystemen beschäftigen, sowie den bestmöglichen Analysezugängen, Analysetools und Indikatoren. Die Ausrichtung dieser Forschung ist wesentlich auf die Verbesserung der bestehenden Instrumente sowie deren möglicher Erweiterungen ausgelegt, womit sich die Relevanz der jeweiligen Arbeiten an ihrer Rezeption und Umsetzung in der Praxis bemisst. Dieser Teil der Forschung zu Konfliktfrühwarnung (zusammenzufassen als Forschung *für* Konfliktfrühwarnung) wird in den folgenden Abschnitten zentrales Thema sein, wenn ehemalige oder bestehende CEWS, PCIA-Ansätze sowie weitere standardisierte Konfliktanalyseverfahren einer empirischen Untersuchung unterzogen werden.

Auf der anderen Seite ist die Forschung *über* Konfliktfrühwarnung erstaunlich schwach ausgeprägt, insbesondere in jenem Bereich, der die Frage der Frühwarn*möglichkeit* in Bezug auf soziale Phänomene wie bewaffneter Konflikt durch sozialwissenschaftliche Forschung kritisch beleuchtet. Interessanterweise ist die Diskussion in anderen Disziplinen gerade an diesem Punkt weiter fortgeschritten. Die Vorhersagbarkeit von Krisenerscheinungen im Bereich der Ökonomie (und insbesondere am Finanzmarkt) wird beispielsweise sehr wohl kritisch durchleuchtet, gerade in Hinblick auf die nach wie vor ungelöste Problematik der Identifikation aussagekräftiger Indikatoren (vgl. etwa Rose&Spiegel 2009), die mitunter eine weiterreichende Skepsis in Hinblick auf die Möglichkeiten transportiert, die Frühwarnsysteme überhaupt bieten können (vgl. Edison 2003).

Vereinzelt finden sich solche Warnungen auch in Hinblick auf Frühwarnsysteme zu bewaffnetem Konflikt (etwa Gupta in Schmeidl&Adelman 1998), allerdings handelt es sich dabei um Einzelfälle. Ebenso vereinzelt wird auch der Leistungsnachweis und die besondere Kompetenz solcher Systeme in Hinblick auf frühzeitige Vorhersagen in Zweifel gezogen: „Early warning systems have been largely unable to predict crises beyond the obvious trends which can be picked up by analysis provided by regional experts“ (Matveeva 2006: 11). Der überstarke Policy-Diskurs, der – wie noch zu zeigen sein wird – die Argumentation einer unabdingbaren Notwendigkeit von Frühwarnsystemen zu einem Mantra erhoben hat, verdrängt derartige Zweifel

allerdings auch aus der dominierenden wissenschaftlichen Wahrnehmung und nimmt die in diesem Bereich Forschenden insoweit in die Pflicht, als er die Konzentration auf die Verbesserung der bisherigen, unzweifelhaft feststellbaren Schwächen der Systeme einfordert.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass das Feld der Konfliktfrühwarnung durch eine spezifische Schwäche im Bereich der Theorie gekennzeichnet ist, wie Krummenacher et al. (1999: 83ff.) bereits im Jahr 1999 feststellten. Insgesamt kristallisieren sich dabei drei Dilemmata heraus, die alle auf die mangelnde wissenschaftliche Fundierung von Konfliktfrühwarnung verweisen. Neben, erstens, der Schwäche der theoretischen Grundlagen zweitens die Frage, wovor überhaupt gewarnt werden sollte und, drittens, schließlich die Definition des Zeitpunktes – wann ist der Zeitpunkt „früh“ gekommen, der eine Warnung rechtfertigt, zugleich aber keine pure Spekulation bleibt. Wenngleich an der Frage der Definition seither gearbeitet wurde (vgl. etwa OECD 2009: 22f., wobei die hier angewandte Kategorie „*violent conflict*“ im Kanon der DAC-Papiere auf das Dokument „*Helping Prevent Violent Conflict*“, DAC 2001, bezogen verstanden werden muss), bleiben die anderen beiden Dilemmata – die Frage des Zeitpunktes, sowie die theoretische Fundierung – nach wie vor aktuell.

Wenn Alex Austin (2004), allerdings in Hinblick auf quantitativ arbeitende Frühwarnsysteme, in den Raum stellt, es könnte sich um eine Cargo-Kult-Wissenschaft handeln, spricht er genau diese Schwächen an. „Early Warning“ ist ein auf politischer wie auf Policy-Ebene weitgehend unumstrittenes Gut, dem sich daher auch die anwendungsorientierte Forschung im Sinne technischer (methodischer, praktischer) Verbesserungen widmet. Die Frage nach der generellen Sinnhaftigkeit des Unterfanges bleibt demgegenüber weitgehend unbeachtet im Raum stehen.

Dennoch ist der theoretische Fundus, auf den die Frühwarnung und die standardisierte Analyse von bewaffnetem Konflikt zugreifen können, in den letzten zwei Jahrzehnten bemerkenswert angewachsen. Die von Davies und Gurr (1998) zusammengefassten Beiträge etwa umfassen ein Spektrum, das bei Waffentransporten beginnt und über Fragen von Genozid und Menschenrechtsverletzungen, ethnopolitischem Konflikt, durch Umweltbedingungen hervorgerufenen Konflikt, Nahrungsmittel-/Flüchtlingskrisen und politische Instabilität bis hin zu Staatsversagen reicht (vgl. auch Rupesinghe et al. in Alker et al. 2001: 401f.). Augenfällig ist dabei, dass die neue Blüte, die die

Konfliktforschung mit den 1990er Jahren und dem Ende des Kalten Krieges angenommen hat, direkt in die Frage der Konfliktfrühwarnung übernommen worden ist. Dahingegen sind Fragen, denen während des Kalten Krieges große Relevanz beigemessen wurde – Truppenverschiebungen, Mobilmachungen, Aufrüstungen – also Ereignisse, die sich primär dem militärischen Bereich zuordnen lassen und die daher auch zur klassischen Domäne der Geheimdienste gehören, weitgehend in den Hintergrund getreten. Inwieweit zu recht, muss an dieser Stelle unbeantwortet bleiben. Unzweifelhaft ist jedoch, dass die Annahmen über die (potentiellen) Konfliktursachen den Prozess der Indikatorenentwicklung (also die faktische Konstruktion der Kategorie „Konflikt“) und der Datensammlung in relevantem Maße beeinflussen können, was ja auch eine der Grundannahmen der vorliegenden Studie ist. Nach Matveeva (2006: 15) tendieren in diesem Zusammenhang insbesondere quantitative Systeme dazu, primär sozioökonomische Ursachen als ursächlich für bewaffnete Konflikte anzunehmen, was insbesondere der entwicklungspolitischen Policy-Community angesichts ihrer akteursübergreifend wirkenden Grundannahmen entgegenkommen würde. Andere Faktoren würden demgegenüber nachrangig behandelt.

Der genauere Zusammenhang zwischen Methodologie und einem möglichen Bias hinsichtlich der getroffenen Grundannahmen über „Konflikt“ bleibt den empirischen Teilen der Studie vorbehalten. Vorerst soll es darum gehen, die mittlerweile relativ breite Palette an Konflikttheorien darzustellen, die den Frühwarnsystemen gewissermaßen als Grundlage der möglichen und zudem miteinander kombinierbaren Grundlagen der Indikatorenentwicklung zur Verfügung steht.

Konfliktfrühwarnung und Konfliktanalyse

Mit Ende des Kalten Krieges ist es zu einem Umbruch im Bereich der Konfliktanalyse gekommen, der den Bereich der Konfliktfrühwarnung nachhaltig beeinflusst und verschiedene Ansätze darin überhaupt erst möglich gemacht hat. Die Analyse von Kriegen und bewaffneten Konflikten, auch innerstaatlicher Natur, war zu Zeiten der Blockkonfrontation von einem Paradigma geprägt, das als „(geo)politische Konfliktanalyse“ bezeichnet werden könnte. Die innere Ausrichtung und inhaltliche Orientierung von Konfliktparteien wurde dabei zumeist nur insoweit in Betracht gezogen, als sie eine Zuordnung zu einem der beiden Blöcke möglich machte.

Diese Vorgangsweise war für die Ausrichtung der sicherheitspolitischen Apparaturen in den beiden Zentren der bipolaren Welt bestimmend (für das Beispiel USA vgl. dazu etwa Campbell 1998: 133ff.). Zugleich hatte sie aber auch Auswirkungen auf die Ausrichtung der Konfliktparteien und damit auf die gesamte Gestaltung des Konfliktes: so sind etwa die politische Forderungen, die in den 1970er und 1980er Jahren von Guerillabewegungen in verschiedenen Teilen der Welt erhoben werden nicht verständlich, ohne die faktische (oder zumindest mögliche oder angestrebte) Unterstützung durch eine der beiden Weltmächte (bei linksgerichteten Gruppen jene der Sowjetunion, bei rechtsgerichteten jene der USA) im Hinterkopf zu behalten.

Vor diesem Hintergrund ist eine Ausrichtung der Konfliktanalyse auf geopolitische Faktoren – entlang von Fragestellungen wie welches strategische Interesse eine Großmacht an der Destabilisierung einer gewissen Weltregion durch die Stärkung lokaler Widerstandsbewegungen haben könnte – und der Frühwarnung auf die entsprechenden militärischen Begleiterscheinungen (welche Truppenverschiebungen gibt es, sind Aufrüstungen oder Mobilmachungen festzustellen, welche Militärberater finden sich wo), die vorwiegend mit geheimdienstlichen Methoden beobachtet und erhoben werden, festzustellen. Es ist naheliegend, dass vor diesem Hintergrund mögliche Konfliktursachen, die sich aus dem spezifischen lokalen oder regionalen Kontext erklären lassen könnten, mit einzelnen Ausnahmen (etwa der These vom „ethnischen“ Konflikt, die schon im Verlauf der 1980er Jahre Erklärungsmacht beanspruchte, vgl. Horowitz 2000) keine größere Beachtung fanden.

Das Ende der Blockkonfrontation führte wissenschaftsgeschichtlich nahezu unmittelbar zu einem Boom der Konflikttheorie, der sich faktisch zeitgleich auch in einer ersten

Hochphase von sich von geheimdienstlichen Methoden abkoppelnden Frühwarnsystemen zu bewaffnetem Konflikt übersetzte (vgl. OECD 2009: 26f.). Dies erklärt sich dadurch, dass das spürbare kollektive Aufatmen der sozialwissenschaftlichen Eliten über das Ende der mit dem Kalten Krieg verknüpften existentiellen Bedrohung durch einen globalen Atomkrieg keineswegs mit einem Ende oder selbst einem Rückgang der bewaffneten Gewaltkonflikte weltweit verbunden war. Eine kurze Phase des Optimismus, die wissenschaftsgeschichtlich wohl am pointiertesten in Fukuyamas (1999) Ansatz eines nun beginnenden post-historischen, post-heroischen Zeitalters ihren Ausdruck fand, wurde schnell von der Erkenntnis eingeholt, dass das Ende des Kalten Krieges die Situation nicht gelöst, sondern offenbar nur geändert hatte (vgl. etwa Rufin 1999: 24).

Die Realität war vielmehr von verschiedenartigen Kriegen und Gewaltkonflikten geprägt, von denen einige noch vor dem Hintergrund der überwundenen Blockkonfrontation verstanden werden konnten (etwa die verschiedenen sich aus dem Zerfall der Sowjetunion ergebenden Konfliktlagen), andere aber (wie etwa der jugoslawische Zerfallskrieg oder auch verschiedene Kriege und Gewaltorgien am afrikanischen Kontinent wie in Somalia, Ruanda oder Westafrika) den bestehenden Horizont der Konfliktforschung eindeutig überstiegen. Damit stand die Konfliktforschung vor einem doppelten Dilemma, hatte sie sich doch bereits – wie faktisch auch alle anderen Strömungen in der Friedensforschung und den Internationalen Beziehungen – als unfähig erwiesen, das Ende des Kalten Krieges nur einigermaßen zu antizipieren.

In dem sich aus diesen Bedingungen und der Absage an das „Cold War paradigm“ (vgl. Huntington 1996: 56) in der Suche nach strukturellen Konfliktursachen ergebenden Raum konnten nun neue Ansätze entstehen und sich entfalten, die nicht mehr von den lange dominierenden geopolitischen Erklärungsmustern geprägt waren. Diese wissenschaftliche Ausgangssituation fällt mit einem verstärkten Bedürfnis der politischen Entscheidungsträger in den Zentren aber auch innerhalb der multilateralen Organisationen zusammen, neue Ansätze zu benennen, die nicht nur den Weiterbestand bewaffneter Konflikte erklären, sondern auch Eintrittspunkte für zivile wie militärische Interventionen mit dem Zweck der Beilegung dieser bewaffneten Konflikte bestimmen können. Eine sich verstärkt um Themen der Konflikttransformation und Friedensentwicklung formierende Zivilgesellschaft trägt ebenfalls stark zu dieser Entwicklung bei.

Zugleich ist aber der theoretische, analytische und auch methodische Korpus, auf den dabei aufgebaut werden kann, ausgesprochen schmal. Dies führt unter anderem dazu, dass einzelne populärwissenschaftliche Arbeiten, vor allem die Arbeiten von Michael Ignatieff (insbesondere Ignatieff 1994, 1997), zu wesentlichen wissenschaftlichen Quellen mutieren obwohl sie, streng genommen, höchstens die Qualität analytischer journalistischer Texte für sich beanspruchen können.

Zugleich bleibt die Frage, ob sich eigentlich tatsächlich eine grundlegende Veränderung der Charakteristika bewaffneter Auseinandersetzungen vollzogen hat oder es sich primär um eine durch die neue geopolitische Situation bedingte Verschiebung der Wahrnehmung handelt, trotz heftiger Debatten ungeklärt. Die Vertreter/innen der ersten Sichtweise (etwa Kaldor 2001, Münkler 2002, Anderson 1999), die sich mit dem Schlagwort „Neue Kriege“ kennzeichnen lässt, behaupten, das insbesondere die zunehmende Ausrichtung der Gewalthandlungen auf Nicht-Kombattant/innen zu einem Wesensmerkmal dieser Neuausrichtung wird. Massaker, Genozide, Massenvergewaltigungen sind somit integrale Bestandteile dessen, was als „Neue Kriege“ firmiert. Dies wird zumeist mit irrationalisierten theoretischen Annahmen, vor allem jener des „ethnischen Konflikts“, verbunden. Trotz verschiedener Einsprüche gegen diese Annahme (vgl. etwa Holsti 1996: 13f., Duffield 2001) kann schlussendlich dennoch von einem internationalen Konsens über eine „changed nature of war“ (Duffield 2005: 7) ausgegangen werden.

Dieser markante Trend auf wissenschaftlicher Ebene findet seine Entsprechung auch in politischen Stellungnahmen. So demonstriert etwa in den USA eine Stellungnahme des Sicherheitsberaters im ersten Kabinett Clinton, Anthony Lake, die von Grund auf veränderte Wahrnehmung von Bedrohungslagen: „The enemies of the tolerant society are not some nameless, faceless force; they are extreme nationalists and tribalists, terrorists, organized criminals, coup plotters, rogue states, and all those who would return newly freed societies to the intolerant ways of the past“ (Lake 1994). Diese politischen Vorgaben dienen mehr oder minder als Orientierung für jene Erklärungsmuster, die sich nun auf wissenschaftlicher Ebene zu etablieren begannen.

Wie angeführt bildet der Begriff des „Neuen Krieges“ die wesentliche Klammer über all diese neuen Ansätze. Dieser Begriff bringt zum Ausdruck, dass das Phänomen des „bewaffneten Konfliktes“ nach 1990, insbesondere aber mit den kriegesischen Auseinandersetzungen im Zuge des Zerfalls des ehemaligen Jugoslawien, einer

radikalen Neukonzeption unterworfen wird, die auch auf die Frage der Frühwarnung weitreichende Auswirkungen hat. Geprägt wurde der Begriff von Mary Kaldor in ihrem 1999 erstmals erschienenen *New and Old Wars – Organized Violence in a Global Era* (Kaldor 2001). In diesem Werk geht Kaldor davon aus, dass es einen Bruch in der internationalen Kriegsführung gegeben habe, der sich in den 1980er und 1990er Jahren vollzogen habe. Diese neuartigen Gewaltkonflikte „involve a blurring of the distinctions between war [...], organized crime [...] and large-scale violations of human rights“ (Ebd.: 2). Die „Neuen Kriege“ sind also nicht nur insofern neu, als sie sich nicht an Staatsgrenzen orientieren sondern inner- oder transstaatlich geführt werden, es liegt ihnen – nach Kaldors Ansatz – auch gewissermaßen als organisches Merkmal eine inhärente Rechtsverletzung zugrunde.

Aufgegriffen wird diese These im deutschen Sprachraum von Herfried Münkler (2002), der das Grundmerkmal der „Neuen Kriege“ vor allem entlang des Aspektes sieht, nach dem Staaten als die Hauptakteure der Kriegsführung abgelöst worden seien (Ebd.: 7). Dementsprechend sei die asymmetrische Gestaltung dieser Konflikte ihr entscheidendes Wesensmerkmal, verfügten doch die neuen Akteure eben oftmals nicht über jene systematischen und zumeist nachhaltig finanzierten Gewaltmittel wie die stehenden Heere etablierter Staaten (Ebd.: 53). Münkler sieht vor allem in den stark sinkenden Kosten für asymmetrische Kriegsführung einen wesentlichen Faktor für die Zunahme derartiger Konflikte. Eine genauere Ursachenanalyse unterlassen jedoch Kaldor wie Münkler. Die verschiedenen Analyseansätze, die in der Folge in der Konfliktforschung populär werden – die Frage „ethnischer“ oder „ethnopolitischer“ Konflikte, die Debatte um „greed“ versus „grievance“ beziehungsweise damit zusammenhängend die Frage ökonomischer Konfliktursachen, wie auch die zunehmend diskutierte Problematik von Umwelt- und Ressourcenkonflikten, die alle im Folgenden vorgestellt werden, sowie die Frage schwacher oder fragiler Staatlichkeit, die zunehmend paradigmatischen Charakter erhält und somit getrennt behandelt werden muss – sind vor diesem Hintergrund zu verstehen.

Der Begriff der „ethnischen Konflikte“ ist in der Konfliktanalyse bereits zu Zeiten des Kalten Krieges gebräuchlich, interessanterweise allerdings weniger im Bereich der Kultur- und Sozialanthropologie als in der Politikwissenschaft. Bereits seit den 1960er Jahren werden Forschungen in diesem Themenfeld durchgeführt. Das nach wie vor sehr populäre Standardwerk, *Ethnic Groups in Conflict* von Donald L. Horowitz (2000), erscheint im Jahr 1985. Die Bedeutung des Ansatzes nimmt mit den Ereignissen in der

ersten Hälfte der 1990er Jahre schlagartig zu, wobei sich der Begriff der „Ethnizität“, vor allem angesichts des zunehmend als problematisch verstandenen essentialistischen Gehalts, der ihm innewohnt, im Laufe der Debatte zunehmend differenziert. Es ist insbesondere der Begriff des „ethnopolitischen Konfliktes“, der zunehmend in den Analysen angewandt wird. Im Unterschied zur essentialistischen Begriffskonstruktion basiert er auf der Annahme, dass „Ethnie“ ein für politische Zwecke mobilisierbares Muster kollektiver Identitätsbildung darstellt. Damit werden konstruktivistische und funktionalistische Zugänge verbunden. Die deutsche Berghof-Stiftung, die auch in der Diskussion um Konfliktfrühwarnung wesentlich aktiv ist, stellt den Begriff des „ethnopolitischen Konfliktes“ etwa ins Zentrum ihres speziell in Europa sehr einflussreichen Handbuchs zur Konflikttransformation, *Transforming Ethnopolitical Conflict* (vgl. Austin et al. 2004).

Mit den Ansätzen zu „ethnischem/ethnopolitischem Konflikt“ verwandt, dennoch aber nicht mit ihnen zu verwechseln ist der vor allem in den 1990er Jahren heftig und kontrovers diskutierte Ansatz des *Clash of Civilizations*, entwickelt von Samuel Huntington (2003). Wie auch die „Ethnizitäts“-Ansätze basiert dieses Konzept auf der Frage nach außen hin konfliktiver Gruppenidentitäten. Huntington beanspruchte mit diesem Konzept, ein Forschungsparadigma für die Erklärung der globalen Gesamtsituation mit all ihren gewaltsamen Konflikten nach Ende des Kalten Krieges zu liefern. Jener Kampf der „Civilizations“, je nach Ausarbeitung von Huntington insgesamt sieben bis neun an der Zahl, hätte das zu Zeiten des Kalten Krieges herrschende strukturelle Korsett geopolitischer Orientierungen in verschiedenen Weltregionen gewaltsam durchbrochen und in der Folge zur Etablierung so genannter „Fault Line Wars“ geführt, die sich an den Grenzen, Schnittstellen und den umstrittenen Überschneidungsbereichen der „Civilizations“ aufgrund ihrer tendenziellen Unvereinbarkeit entzünden würden.

Eine zweite wesentliche Gruppe von Analyseansätzen entwickelt sich entlang ökonomischer Erklärungsmuster, wobei hier zwischen zwei distinkten Strömungen zu unterscheiden ist: einem ökonomistischen „Greed“-Ansatz, der sich entlang des so genannten Collier-Hoeffler-Modells als ausschließlicher Erklärungsansatz zu etablieren sucht, und einer weiten Spanne von Ansätzen, die ökonomische Motive, zumeist entlang gegebener natürlicher Ressourcen oder durch Kriege spezifisch geschaffenen ökonomischen Bedingungen als wesentlichen, aber nicht ausschließlichen Faktor verstanden wissen wollen.

Die eine Strömung, international als „Greed versus Grievance“-Debatte bekannt geworden, begreift sich als direkte Konkurrenz zu sozialwissenschaftlichen Ansätzen und sieht jene Phänomene, die generell als „Neue Kriege“ firmieren, als hauptsächlich durch ökonomische Faktoren (schlicht „Greed“) bedingt – soziale, kulturelle oder politische Erklärungsmuster werden demgegenüber verworfen. Entfacht wird die Debatte durch die Arbeit einer Weltbank-Projektgruppe unter Leitung des Oxford-Ökonomen Paul Collier. Kernpunkt ihres Ansatzes ist die Konzeptionalisierung von bewaffnetem Konflikt als quasi-krimineller Aktivität, womit Collier und sein Team den ihrer Meinung nach politikwissenschaftlich dominierten Debatten in der Konfliktanalyse eine auf objektiv messbaren Kriterien beruhende ökonomische Alternative entgegensetzen wollen. Im viel beachteten Projektbericht *Breaking the Conflict Trap – Civil War and Development Policy* (Collier et al. 2003) wird der Ansatz auf die Faktoren „Greed“ und „Grievance“ zugespitzt (vgl. dazu auch Berdal&Malone 2000). Empirisch lässt sich die These, dass nicht „Grievance“, sondern „Greed“ die signifikante Hauptursache von Bürgerkriegen darstellt, jedoch nicht schlüssig untermauern, obwohl zum Zwecke der Untersuchung sogar ein eigenes theoretisches Modell, das erwähnte Collier-Hoeffler-Modell, entwickelt wird. Trotzdem ist Colliers ökonomischer Ansatz als Teilaspekt in vielen Konfliktanalysen und Konfliktanalysemodellen zu finden.

Daneben steht eine verhältnismäßig große Zahl von Ansätzen, die ökonomische Aspekte zwar nicht als mehr oder minder allein ausschlaggebenden strukturellen Hauptfaktor, aber als wesentliches Erklärungsmuster ansehen. Insbesondere die Frage der erst durch einen bewaffneten Konflikt geschaffenen spezifischen ökonomischen Situation, die zumeist für die bewaffneten Akteure verschiedenartige Anreize bietet, den Kampf fortzusetzen, steht dabei im Mittelpunkt. Dies bringen etwa Begrifflichkeiten wie „Gewaltmärkte“ (Elwert 2003: 96ff.) und „Kriegsökonomien“ (Kurtenbach&Lock 2004) zum Ausdruck. Spezifische Faktoren, insbesondere medial stark aufbereitete wie die Frage von Drogenkriegen (Kolumbien, Afghanistan) oder Blutdiamanten (Westafrika, Kongo), werden in dieser Diskussion zumeist mit einbezogen.

Unmittelbar anschließend an die Frage der Ressourcen wird zunehmend die Frage von ökologischen Ursachen von bewaffneten Konflikten diskutiert. Dabei steht die Problematik sich verändernder Umweltbedingungen und ihre Auswirkungen auf die Lebenssituationen von Bevölkerungen im Mittelpunkt – etwa die Frage der Verwüstung und die Auswirkung auf Wasserressourcen, Weide- und Ackerland. Gerade im Zuge des Darfur-Konfliktes wurde die Problematik wieder verstärkt diskutiert.

Der Ursprung der Debatte ist allerdings länger und stark mit den Aktivitäten des UNO-Umweltprogramms UNEP verknüpft. Seit 1994 beschäftigt sich die UNEP mit der Frage des Zusammenhangs zwischen Bevölkerungswachstum, Pandemien und Umweltherausforderungen und bewaffnetem Konflikt, wobei die Early-Warning-Division (*Division of Early Warning and Assessment*, DEWA) dabei eine federführende Rolle einnimmt. Bereits im Jahr 1999 veröffentlicht die UNEP einen Report (Schwartz&Singh 1999), der empirisch zu belegen sucht, dass speziell die Frage von Wasser, sowie durch eine übergroße Ressourcenausbeutung bedingte Problematiken wie Entwaldung oder Verwüstung als Mitursache für viele Gewaltkonflikte speziell in peripheren Regionen der Welt gelten müssen. Der Frage der natürlichen Ressourcen kommt dabei eine zentrale Rolle zu, wobei sich gerade die mittelbaren Effekte (Verschlechterung der ökonomischen Performance eines Landes, verstärkte Korruption in eigentlich ressourcenreichen Regionen, vgl. Ross 2004) als konfliktverschärfend erweisen. Die Einbeziehung dieser Faktoren gerade in die Frage von Konfliktfrühwarnung wird als wesentlich erachtet (vgl. Levy&Meier in UNEP&Woodrow Wilson International Center for Scholars 2004: 38ff.).

Von „Konflikt“ zu „Fragilität“

Zusätzlich zu diesen Faktoren war es zunehmend die Frage der Staatlichkeit an der Peripherie, die als bestimmend für den Verlauf eines Konfliktes sowohl auf wissenschaftlicher wie auch auf Policy-Seite als der Schlüssel zu einer möglichen Prognosemöglichkeit wahrgenommen wurde. Mittlerweile kann sogar von einem Trend hin zu Analyseverfahren gesprochen werden, die den aktuellen Grad von Staatlichkeit anhand von Indikatorenkatalogen zu messen und eine zukünftige Entwicklung vorherzusagen suchen (vgl. OECD 2009: 33). Dies verspricht – selbst in einem relativ kurzen Zeithorizont – zu einer schwerwiegenden Konkurrenz bestehender Systeme der Konfliktfrühwarnung zu werden.

Ausgangspunkt ist dabei die Annahme, dass der Grad der Stabilität eines Staates unmittelbar mit der Problematik bewaffneter Konflikte (im Sinne der angesprochenen „Neuen Kriege“) zu tun hat, dass also ein stabiler Staat als bester Garant für eine friedliche Entwicklung und die gewaltlose Verhandlung von gesellschaftlichen Konflikten gesehen werden kann (für einen Überblick über die Diskussion vgl. etwa Milliken 2003). Seinen wissenschaftlichen Ursprung hat das Konzept in den USA, wo seit Mitte der 1990er Jahre in verschiedenen Forschungsgruppen die Folgen von

schwacher, zerfallender oder gar gescheiterter Staatlichkeit untersucht werden. Insbesondere die Arbeiten der Forschungsgruppe um Robert Rotberg (2003, 2004) erweisen sich im Zuge dessen als sehr einflussreich, die in der Folge weitherum verwendeten Begrifflichkeiten „Weak States“ und „Failed States“ gehen wesentlich auf die in diesem Kontext entstanden Arbeiten zurück (für weitere Ansätze vgl. Holm 1998, Holsti 1996: 119ff., Söderberg&Ohlson 2003).

Zunehmend ist es dann der Begriff der „Fragilität“, der sich in der wissenschaftlichen wie auch politischen Auseinandersetzung durchzusetzen beginnt. Die Ursachen dieser Begriffsverschiebung sind dabei eher auf politischer Ebene zu verorten – so führt die unmittelbare Zuschreibung von „Schwäche“ gegenüber spezifischen Staaten zumindest potenziell zu Verstimmungen auf diplomatischer Ebene, zugleich erweist sich ein allzu normatives Verständnis von Staatlichkeit in der Realität als eher hinderlich in der konkreten Tätigkeit in derartigen Situationen (vgl. Pospisil&Werther-Pietsch 2009: 41). Insbesondere entwicklungspolitische Agenturen sehen die Fragilität staatlicher Strukturen in der Folge als eine der wesentlichen Konfliktursachen und, folgerichtig, deren Stärkung als zentrale Herausforderung. So findet sich das Konzept nicht nur im aktuellen White Paper von USAID in den Zielbestimmungen („*strengthening fragile states*“, USAID 2004: 5), es wird sogar ein eigenes Strategiepapier zur Thematik ausgearbeitet, die so genannte *Fragile States Strategy* (USAID 2005b). Ebenso findet sich der Begriff bei Dokumenten der EU-Kommission (vgl. EC 2004: 114), in der Sektorstrategie für *Peace-Building* des deutschen BMZ (2005: 5, 9) und beim britischen DFID im Arbeitspapier *Why we need to work more effectively in fragile states* (DFID 2005). Auch das DAC hat sich mit *Policy Guidelines* (DAC 2006) und Prinzipien des Engagements in fragilen Staaten (DAC 2007) auf den Begriff festgelegt.

Speziell die Policy-nahe Forschung, etwa in der Form von Begleitforschung für das neu gegründete *International Network on Conflict and Fragility* (INCAF) im Rahmen des DAC der OECD, hat sich in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre intensiv mit „Fragilität“ und dem zunehmend als Gegenkonzept verstandenen „Resilience“-Begriff auseinandergesetzt. Zugleich hat auch die Zahl der Rankings und Indizes, die sich mit der Stärke und Schwäche von Staatlichkeit auseinandersetzen, stark zugenommen (vgl. in der Folge Schneckener 2007).

Neben schon länger bestehenden Indizes, die aus dem Kernbereich der Forschung im Rahmen der vergleichenden Politikwissenschaft hervorgehen und sich zumeist mit der Frage der Demokratie (etwa der *Freedom House-Index*) oder Korruption (etwa der *Corruption Perception Index* von *Transparency International*) auseinandersetzen, ist eine Reihe von Ranglisten entstanden, die sich unmittelbar mit der Frage von Staatsstärke/-schwäche auseinandersetzen. Der wohl bekannteste davon ist der „*Failed States Index*“ des *Fund for Peace*, der seit dem Jahr 2005 jährlich in Zusammenarbeit mit der Zeitschrift *Foreign Policy* erarbeitet und veröffentlicht wird. Er beruht auf einem relativ komplexen Set von zwölf sozialen, ökonomischen und politischen Indikatoren, die zu einer Score führen, entlang derer die Verfasstheit eines Staates als „Sustainable“, „Moderate“, „Warning“ oder „Alert“ eingeordnet wird. Trotz dieses vermeintlich sehr objektiven, quantitativ orientierten Vorganges zeigt ein Blick auf die sich ergebende Karte³, dass die als „Alert“ eingestuft Staaten faktisch ausschließlich in Zentral- und Ostafrika sowie in Asien liegen. Dass gemeinhin als relativ stabil wahrgenommene Staaten wie Nordkorea, Uganda, Sri Lanka oder der Iran als alarmierend eingestuft werden, lässt zudem nicht nur auf einen kulturellen, sondern auch auf einen klaren politischen Bias mit einer eindeutigen Präferenz entwickelter demokratischer Systeme schließen.

Ähnliches ist in Bezug auf die meisten der existierenden Rankings festzustellen, zugleich bleiben die Kriterien für Auswahl und Gewichtung der Indikatoren oftmals unklar. Dies verleitet etwa Schneckener (2007: 5) zu der Aussage, dass „[d]ie Aussagekraft solcher Rankings und Indizes [...] jedoch begrenzt“ und mit Vorsicht zu genießen sei. Gerade in Hinblick auf die vorgespielte Objektivität durch quantitatives Datenmaterial sei in Betracht zu ziehen, dass die „notwendigen statistischen Daten“ oftmals „entweder nicht verfügbar oder kaum verlässlich“ seien.

„Kristallkugel“ zur „Risikovorsorge“?

Somit liefern auch derartige Rankings keine Daten oder Aussagen, die für eine mittel- oder langfristige Prognose letztendlich verlässlich wären – ihre immer stärker werdende Bedeutung im politischen oder im Policy-Bereich kann darüber nicht hinwegtäuschen. Somit muss als erstes Fazit festgehalten werden, dass der Punkt der Prognosefähigkeit in einem grundsätzlichen Sinn die Achillesferse von

³ http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=140 (abgerufen 2009-12-10).

Konfliktfrühwarnsystemen bleiben muss. Es ist nicht nur ungeklärt, ob der zugrundegelegte sozialwissenschaftliche Apparat dies zu leisten im Stande ist, es ist sogar mehr als zweifelhaft. „Die Erwartung, die modernen Sozialwissenschaften müssten in der Lage sein, mit ihren Theorien der Politik zugleich Instrumente zur Prognose zu liefern, beruht auf einem Missverständnis. Die Komplexität historisch gewordener sozialer Wirklichkeit, zumal jene weltpolitischer Zusammenhänge, lässt sich weder so allgemeingültig noch so umfassend in Theorien abbilden, dass auf ihrer Grundlage eine Vorhersage möglich ist.“ (Haftendorn 1996: 3f.).

Die schlechte wissenschaftliche Verantwortung von Konfliktfrühwarnung ist in diesem Sinne also keineswegs als ein schlichter Mangel an entsprechender Forschung zu verstehen. Vielmehr spiegelt sich hier das generelle Problem, dass ein von der politischen, insbesondere der sicherheitspolitischen Ebene geäußertes Bedürfnis – verstanden im Kontext eines präventiven sicherheitspolitischen Agierens als *Risikoversorge* – in wissenschaftliche Aufgabenstellungen rückübersetzt wird, was zwangsläufig zu Verkürzungen und konzeptionellen wie methodischen Schwierigkeiten führen muss. Der Charakter von Frühwarnung ist daher in erster Linie politisch zu verstehen: „As ‚scientific‘ and ‚objective‘ systems do not exist, the ‚political‘ nature of early warning has to be acknowledged.“ (Matveeva 2006: 29).

Zur Policy-Relevanz von Konfliktfrühwarnung und standardisierter Konfliktanalyse

„Early warning is a critical part of conflict prevention and management“⁴ heißt es auf der Website der *International Crisis Group*, dem wohl derzeit global einflussreichsten Akteur im Bereich der Konfliktfrühwarnung. Mitunter wird Frühwarnung gar als das „Herz“ jeder konfliktpräventiven Strategie bezeichnet (vgl. Banim 2008). Insbesondere von zivilgesellschaftlicher wie von multilateraler Seite werden gleichlautende oder ähnliche Festlegungen immer wieder getroffen, die Frühwarnung vor bewaffneten Konflikten rückt so nahezu in die Rolle eines Policy-Mantras der Konfliktprävention.

Auch die Europäische Union verfolgt eine solche Linie. So ist die Verpflichtung zu konfliktpräventivem Agieren für die EU-Mitgliedsstaaten seit dem im Jahr 2001 beschlossenen Göteborg-Programm zur Verhinderung bewaffneter Konflikte auch verbindlich festgeschrieben. In diesem Programm ist als eine von vier Zielsetzungen (neben der klaren Prioritätensetzung für Prävention, der Entwicklung von Instrumenten sowie der Etablierung effektiver Partnerschaften) definiert, die Union sollte „[to] improve its early warning, action and policy coherence“ (EU 2001). Interessant dabei ist allerdings anzumerken, dass die Frühwarnung zwar sehr wohl auch im Bereich der Gewinnung akkurater Information als Grundlage für kurz- und mittelfristige Handlungen zu sehen ist, in der genauen Definition der betreffenden Maßnahmen aber eher im Sinne eines Katalysators zur Entwicklung von Kohärenz verstanden wird – alle sechs entsprechenden Punkte betreffen die angestrebte Verbesserung der Koordination zwischen und der Kooperation von verschiedenen Politikfeldern und Akteuren.

Trotzdem bleiben erstaunliche Schwierigkeiten bestehen. Faktisch alle Auseinandersetzungen mit Konfliktfrühwarnung, sowohl im wissenschaftlichen wie auch im Policy-Bereich, sehen die Frage einer effektiven *Early Response* als weitgehend unbefriedigend gelöst. Zugleich zeigt das durch das Ausbleiben von zumeist öffentlichen Finanzierungen bedingte Ende von etablierten Systemen wie FEWER und FAST, dass der Bedarf an derartigen offenen Systemen bei der zahlungskräftigen Kundschaft – also den bilateralen staatlichen Akteuren – offenbar nicht in dem Maß vorhanden ist wie die Bekräftigungen der Wichtigkeit von Frühwarnung eigentlich nahelegen würden.

⁴ <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3397&l=1>

„It is hard to imagine anyone being against the policy of the prevention of violent conflict, yet for a number of reasons difficulties remain in determining the approach“ (Banim 2008) heißt es in einem Beitrag zu einem vor kurzem von der Europäischen Union herausgegebenen Sammelband, wobei zugleich beklagt wird, dass nach wie vor die Tendenz zu einer Konzentration auf kurzfristigem, eher an Spektakel orientiertem „*crisis management*“ gegenüber einer mittel- und langfristig orientierten Präventionspolitik bestehen würde. Dies korreliert mit einer im Rahmen der internationalen Debatten feststellbaren Wellenbewegung in der Popularität von Konfliktfrühwarnung, die sich nach einer Hochphase zur Jahrtausendwende derzeit in der Tendenz eher wieder nach unten bewegt.

Im folgenden Abschnitt sollen diese Problematiken diskutiert und der Frage nachgegangen werden, wie die derzeitige Relevanz von Konfliktfrühwarnung, aber auch von Verfahren der standardisierten Konfliktanalyse und PCIA zu bewerten ist, beziehungsweise wo zukünftige Entwicklungswege liegen. Zu diesem Zweck erfolgt in einem ersten Schritt ein Blick auf die paradigmatischen Grundlagen, die in ihrer Unterschiedlichkeit ein grobes, nichtsdestotrotz aber erstaunlich aussagekräftiges Raster für die Einordnung der Systeme und ihrer Orientierungen bilden. Danach folgt eine Diskussion der gegebenen, auch historisch kontextualisierten Relevanz von Systemen der so bezeichneten „drei Generationen“, wobei auch die derzeit angedachte, aber noch nicht in der Praxis erprobte „Vierte Generation“ beleuchtet wird. Daran anschließend erfolgt eine Diskussion der möglichen Relevanz von CEWS in einem strategischen Sinn, in dem sie – in einer gegenwärtig zwar unüblichen, dennoch als notwendig zu erachtenden Vorgangsweise – eher in den Kontext eines Advocacy-Tools denn im Sinne eines unverzichtbaren Informationsinstrumentes konzeptualisiert werden.

Paradigmatische Grundlagen von Konfliktfrühwarnung und standardisierter Konfliktanalyse

Die tatsächliche Bedeutung der paradigmatischen Grundlagen von Konfliktfrühwarnung und standardisierter Konfliktanalyse unterstreicht die Aussage von einem der Pioniere des Feldes, Albrecht Schnabel (ehemals FAST), der betont, dass es bei Konfliktfrühwarnsystemen gar nicht um die im vorigen Abschnitt angeführte Kristallkugel ginge, sondern ausschließlich um langfristige Trends, die sich – womit eine zweite implizite Abgrenzung von geheimdienstlicher Arbeit im engen

sicherheitspolitischen Sinne getroffen wird – nicht nur auf bewaffneten Konflikt, sondern darüber hinaus auf die tatsächlichen Nöte der Menschen konzentrieren sollten. Daher sei ein Human-Security-Approach unabdingbar (Schnabel 2008).

Diese Aussage zeigt deutlich, dass es bei Konfliktfrühwarnung im Sinne Schnabels (also einem klar zivilgesellschaftlich geprägten Verständnis) offenbar weniger um die tatsächliche operative Frühwarnung vor möglicherweise ausbrechenden bewaffneten Konflikten gehen sollte, sondern um die Bewusstmachung von Entwicklungen, die von grundsätzlichen Zielorientierungen internationaler Friedens- und Sicherheitspolitik abweichen, um in diesen Fällen die Möglichkeit, beziehungsweise im weiteren Sinne auch die Notwendigkeit eines Einschreitens zu verdeutlichen. Damit werden die im Folgenden angeführten paradigmatischen Grundlagen – herausgegriffen werden mit den Konzepten der „strukturellen Stabilität“, des „demokratischen Friedens“ und der „menschlichen Sicherheit“ die drei derzeit international wohl einflussreichsten – zu mehr als zu impliziten Orientierungen oder selbst explizit formulierten Zielsetzungen für die CEWS. Sie werden vielmehr zu einer ihrer wesentlichen Existenzbedingungen auf politischer (weniger auf wissenschaftlicher) Ebene.

Das Konzept der *strukturellen Stabilität* hat sich in den letzten zehn Jahren zum international wichtigsten paradigmatischen Pfeiler der Konfliktprävention – und damit auch der Konfliktfrühwarnung – entwickelt. Obwohl es insbesondere in zivilgesellschaftlichen Kreisen, gewissermaßen als Fortführung eines „alten“, staatszentriert gedachten Sicherheitskonzeptes, nicht geschätzt wird und es in der internationalen Debatte auch nicht so häufig erwähnt wird wie die „menschliche Sicherheit“, ist es dennoch in seinem faktischen Einfluss auf die getroffenen Policy-Entscheidungen der wesentlichen, speziell bilateralen Akteure im internationalen Rahmen ungebrochen. Entscheidend ist dabei gerade zu sehen, dass sich das Konzept „in gewisser Konkurrenz“ (Mehler&Ribaux 2000: 39) zu Human Security entwickelt hat, es sich also ebenso wie bei diesem um einen Ausfluss aus der Debatte um einen erweiterten Sicherheitsbegriff handelt, die in den 1990er Jahren die internationale sicherheitspolitische Diskussion prägte.

Im Jahr 2001 bildet das Konzept die faktische Grundlage der von allen wesentlichen bilateralen Gebern erarbeiteten DAC-Guidelines zur Prävention gewaltsamer Konflikte. Zwar finden sich im Rahmen dieses Richtliniendokuments auch vereinzelt Referenzen an Human Security, die grundlegende Orientierung wird jedoch klar in Richtung der „structural stability“ gelegt, die definiert wird als „the mutually reinforcing goals of social

peace, respect for the rule of law and human rights, and social and economic development.“ (DAC 2001: 17). Anhand dieser Fragestellung wird die enge Verbindung deutlich, in der dieses Konzept zur Frage von Staatsstärke respektive Staatsschwäche steht – die auf diese Komponente reflektierenden Indizes und Rankings sind also mehr oder minder ein direkter Ausfluss dieses Stabilitäts-Paradigmas.

Wie angeführt ist das Konzept bei faktisch allen wesentlichen staatlichen Akteuren von entscheidender Bedeutung, was sich etwa an dem auf militärischer Ebene mittlerweile weitherum gebräuchlichen Begriff der „Stabilisierungsoperationen“ im Kontext von Interventionen in fragile, zumeist mit laufenden bewaffneten Konflikten verbundene Situationen zeigt. In Deutschland wird der Begriff seit der Jahrtausendwende als richtungsweisend verstanden, verstanden im erweiterten Sinne als ein Mix von Maßnahmen, die auf Legitimation, Gestaltungswillen und Gestaltungsmacht staatlicher Strukturen in Verbindung mit der Verankerung von Mechanismen friedlicher Konfliktaustragung abzielen (Ropers 2002: 46ff.). Mittlerweile ist die explizite Verwendung des Begriffes „struktureller Stabilität“, insbesondere in seiner Bezugnahme auf konkrete, regional oder lokal eingrenzbare Situationen (im Gegensatz zur „strukturellen Stabilität“ auf globaler Ebene, die mitunter auch gemeint ist) rückläufig, wobei sich die Alternativen immer deutlicher direkt auf Konzepte von Staatlichkeit beziehen. Die derzeit laufenden Diskussionen im DAC über den Ansatz von „*Resilience*“ (im Sinne widerstandsfähiger Staats-Gesellschafts-Strukturen) sind hier ein möglicher zukünftiger Entwicklungsweg (vgl. Pospisil&Werther-Pietsch 2009).

Ebenso wie „strukturelle Stabilität“ entwickelt sich das Konzept der *menschlichen Sicherheit* (gleichzusetzen mit dem auch in der deutschsprachigen Diskussion ebenso gebräuchlichen Begriff „Human Security“) aus der Debatte um eine mögliche Überwindung oder zumindest Erweiterung des klassischen, durch ein realistisches Verständnis geprägten staatszentrierten Sicherheitsbegriffes aus den Zeiten des Kalten Krieges. Im Gegensatz zur *State Security* soll demzufolge nicht mehr die Sicherheit von Staaten, sondern die – umfassend gedachte – Sicherheit von Menschen im paradigmatischen Mittelpunkt sicherheitspolitischen Handelns stehen.

In die Diskussion gebracht wird der Begriff bereits 1994 mit dem in diesem Jahr erscheinenden *Human Development Report* des UNDP. In der Folge entwickeln sich rasch verschiedene Foren auf zivilgesellschaftlicher, aber auch auf bilateraler und multilateraler Ebene, die die Entwicklung und Verbreitung des Konzepts vorantreiben,

wie etwa das *Human Security Network* (HSN), in dem auch Österreich federführend engagiert ist. Relativ umstritten bleibt dabei, mehr oder minder bis zum heutigen Zeitpunkt, die genauere Bestimmung des tatsächlichen Begriffsinhaltes, der über die simple Anerkennung des Primats der Sicherheit von Menschen hinausgeht. So verfolgen insbesondere staatliche Akteure eine eher Governance-lastige Interpretation, die in weiten Teilen an das entwicklungspolitisch wesentliche Konzept der *Good Governance* anschließt. Dagegen bevorzugen multilaterale und vor allem zivilgesellschaftliche Akteure eine noch viel stärker bevölkerungsorientierte Begriffsgestaltung (das derzeit heftig diskutierte Konzept einer „*Responsibility to Protect*“ – R2P – ist in diesem Zusammenhang zu verstehen).

Dennoch zeigt die relativ kurze und, vor allem, von geopolitisch einflussreichen Akteuren freie Liste der Mitglieder im Human Security Network ein wesentliches Problem von „menschlicher Sicherheit“ auf. Es ist zwar ein Konzept, das sehr wohl auch auf staatlicher Ebene seine Verwendung findet, dennoch ist es gerade im bilateralen Bereich bis zum heutigen Zeitpunkt weitgehend ein Konzept der Kleinen und Schwachen in der internationalen Arena geblieben (als international einflussreichste Akteure, die „menschliche Sicherheit“ als ihre internationale Handlungsmaxime anerkennen, sind Japan und Kanada zu nennen; auch kein größerer Mitgliedsstaat der EU – nur Österreich, Griechenland, Irland und Slowenien sind Mitglied im HSN – sieht das Konzept für sich als derartig wesentlich an).

Dementsprechend sind Versuche, Human Security als wesentliche außenpolitische Doktrin der Europäischen Union zu etablieren (vgl. etwa Glasius&Kaldor 2005), bisher kaum erfolgreich gewesen. Innerhalb der UNO ist das Konzept allerdings omnipräsent und hat insbesondere im Bereich der Humanitären Leistungen (etwa OCHA) oberste Priorität. Gleiches gilt für die allermeisten zivilgesellschaftlichen Akteure (wo sich aber beispielsweise die ICG in jüngster Zeit vorwiegend auf die Propagierung des verwandten, aber stärker auf den Interventionsaspekt fokussierenden R2P-Ansatzes konzentriert). Da dies aber auch genau jene Akteursgruppen sind, die im Bereich der Konfliktfrühwarnung die stärkste Aktivität und das nachhaltigste Interesse zeigen ist es folgerichtig, dass „menschliche Sicherheit“ in diesem spezifischen Bereich das derzeit am stärksten wirksame Konzept ist.

Das dritte grundlegende Konzept, jenes des *demokratischen Friedens*, baut auf der Annahme auf, dass demokratische Staaten signifikant weniger zu bewaffnetem Konflikt

neigen würden als nichtdemokratische. Es gehört mittlerweile zu einer wesentlichen Aufgabe der internationalen Demokratieforschung zu versuchen, diese Grundaussage empirisch zu untermauern (für einen Überblick über die verschiedenen Arbeiten und Zugänge im Rahmen dieses Ansatzes vgl. Paris 2004: 40ff.). Dabei wird ein wesentliches Detail dieser Grundaussage, das sich aus diesen empirischen Daten ergibt, allerdings gerne vergessen: dass sich die besondere Friedfertigkeit von Demokratien tatsächlich nur auf ihr Verhalten untereinander, nicht jedoch gegenüber so gesehenen nicht-demokratischen Staaten festzustellen ist. Dennoch wird „Demokratisierung“ weitherum als wesentlicher Ansatz der Konfliktprävention gesehen.

Der Ursprung der ersten praktischen Umsetzungsversuche dieser Annahme, die sich ideengeschichtlich bis zu Kants „ewigem Frieden“ zurückverfolgen lässt, ist in der Außenpolitik der Vereinigten Staaten zu finden. William I. Robinson (1996) hat diesbezüglich herausgearbeitet, dass die Politik der „*democracy promotion*“ bereits seit Mitte der 1980er Jahre innerhalb der US-Administration das vorher geltende Paradigma der unkritischen, geostrategisch begründeten Stützung von diktatorischen Regimen abgelöst hat. Das Fallenlassen von Ferdinand Marcos in den Philippinen im Frühjahr 1986 kennzeichnet diesen Umbruch und die Neuorientierung hin zur Promotion von (elite-)demokratischen Konzepten.

Die Orientierung in Richtung „Demokratie“ differenziert sich aber schon Anfang der 1990er Jahre in unterschiedlichen Spielarten aus, wobei sich als die zwei hauptsächlichen Tendenzen „Good Governance“ und die Konzentration auf einen demokratischen Wettbewerb, Wahlen, herauszukristallisieren beginnen. Keineswegs sind diese beiden Tendenzen aber als absoluter Widerspruch zu sehen. An verschiedenen Punkten sind Überschneidungen feststellbar. Dennoch zeigt sich insbesondere in der konkreten politischen Ausgestaltung – und auch in verschiedenen Indizes, die bei Frühwarnsystemen und im Späteren bei der Frage von Staatsschwäche und Fragilität zur Anwendung kommen – eine merkliche Unterscheidung. Geht es in erster Linie darum, den Staat als guten Dienstleister zu etablieren und verstehen zu wollen, und wird hierin auch der wesentliche konfliktpräventive Charakter erkannt, oder aber ist es, wie vor allem bei US-amerikanischen Interventionen ziviler wie militärischer Art immer wieder im Aufgaben- und Zielkatalog zu finden, die Durchführung möglichst freier Wahlen, also der Auswahlprozess der politischen Vertretung und die damit einhergehende Zivilisierung des politischen Wettbewerbs, der zur Prävention oder Transformation potenzieller oder

bereits laufender Gewaltprozesse beiträgt. Empirisch bleibt festzuhalten, dass der zweite Weg gerade in seinen konfliktpräventiven Zielsetzungen keinen besonders guten Leistungsausweis hat, was Fälle wie Ruanda oder Kongo, wo Wahlprozesse in einer ethnopolitisch aufgeladenen Atmosphäre in zum Teil exzessiver Gewalt gemündet haben, demonstrieren.

Alle drei Konzepte – Stabilität, Bevölkerung, Demokratie – finden in den verschiedenen Indizes und Frühwarnsystemen ihre Anwendungsbereiche, wenngleich sie jeweils unterschiedlich gewichtet sind. Seit Mitte der 1990er Jahre, nach der tendenziellen Abkehr vom Fokus auf Fragen klassischer militärischer Intelligence und der damit einhergehenden Öffnung des Frühwarnkonzeptes für nichtstaatliche Akteure, fokussieren CEWS dabei zunehmend auf den Faktor „Bevölkerung“. Zugleich haben aber auch die anderen beiden Faktoren wesentliche Bedeutung.

Die in Indizes und Rankings gefasste Analyse und Bewertung von „Demokratie“ hat dabei eine lange Tradition. Die „Freedom House“-Reports werden bereits seit dem Jahr 1972 herausgegeben und bilden den bis heute einflussreichsten Index in diesem Kontext, der auch immer wieder für Prognosen hinsichtlich der Stabilität und des Risikos möglicher zukünftiger bewaffneter Konflikte herangezogen wird. Die unmittelbare Orientierung auf „Stabilität“ ging nach Ende des Kalten Krieges verglichen mit der überragenden Bedeutung, die der Faktor zuvor genossen hatte, unzweifelhaft zurück. Dennoch bleibt dieser Ansatz aber letztendlich die Grundlage jeder Konfliktanalyse und Konfliktfrühwarnung und sei es nur insofern, als die gewaltsame Austragung eines gesellschaftlichen, politischen oder auch wirtschaftlichen Konfliktes explizit oder zumindest implizit als Störung einer stabilen Situation wahrgenommen wird. Vermittelt über die Debatte um „Fragilität“ und der immer relevanter werdenden Fassung von Staatsstärke/-schwäche in Indexform kommt die Frage der „Stabilität“ wieder in diesem paradigmatischen Charakter zum Vorschein.

Policy-Aspekte der „drei Generationen“ von Konfliktfrühwarnung

Die Relevanz von Konfliktfrühwarnung im Policy-Bereich war Zeit ihrer Geschichte starken Wandlungen unterworfen. Während offene CEWS-Prozesse in Zeiten des Kalten Krieges Seltenheit hatten und die nachrichtendienstliche Erkennung möglicher Erstschläge oder ausgelöster Stellvertreterkonflikte insbesondere in den Zentren des bipolaren Großkonfliktes hohen Stellenwert hatten, veränderte sich die Lage zu Beginn

der 1990er Jahre drastisch. Dies hatte nicht zuletzt damit zu tun, dass die bestehenden Strukturen und Systeme auf die neuen Bedingungen (etwa die plötzliche starke Zunahme subregionaler Konflikte im Zuge des Zerfallsprozesses der Sowjetunion) nicht oder nur unzureichend vorbereitet waren. Dies war in weiterer Folge eine der wesentlichen Bedingungen für die Entwicklung von Konfliktfrühwarnsystemen der „Zweiten Generation“, die wesentlich auch von zivilgesellschaftlichen Akteuren in Angriff genommen wurde.

Zweite Hauptbedingung für die Durchsetzung dieser „Zweiten Generation“ und dem damit einhergehenden Bedeutungsverlust der vollständig auf die distanzierte Beobachtung fokussierten „Ersten Generation“ ist die Revolution der Kommunikationsbedingungen, die eine Einbindung lokaler Expertise in Konfliktfrühwarnung technisch leicht und kostengünstig ermöglichte. Ein regelrechter Boom von CEWS ab Mitte der 1990er Jahre war die Folge, wobei in Europa dem FAST-System des Schweizer Friedensforschungsinstitutes *swisspeace* eine Flaggschiff-Rolle zukam. Insbesondere im entwicklungspolitischen Bereich wurden zivilgesellschaftlich geführte Systeme finanziert und – mehr oder weniger intensiv und erfolgreich – genutzt, auch außenpolitische Stellen (weniger militärische, die nach wie vor primär auf nachrichtendienstliche Quellen fokussierten, die aber wiederum ohne Zweifel auch Daten von Systemen wie FAST mit verarbeiteten) griffen auf derartige Informationen zurück.

Ab der Jahrtausendwende, spätestens aber um das Jahr 2005, kam dieser Boom zu einem relativ abrupten Ende, was letztlich in der finanzierungsbedingten Schließung von FAST und FEWER kulminierte. Die Ursachen dieses zunächst, gerade angesichts zahlreicher politischer Kommentare, die die Bedeutung von Konfliktfrühwarnung hervorhoben und -heben, überraschenden Prozesses müssen auf drei Ebenen gesehen werden: Erstens waren auch die Systeme der „Zweiten Generation“ in einigen internationalen Schlüsselfällen in Hinblick auf die mittelfristige Vorhersage bewaffneter Konflikte nicht besonders erfolgreich, zumindest in der Wahrnehmung ihrer Zielgruppen. Der Ausbruch der Kämpfe und der sich anbahnende Genozid in Ruanda wurde hier zum wesentlichen Einschnitt, der auf Jahre hinaus erfolgreiche Fälle – wie etwa die Vorhersage des Ausbruchs von Kämpfen in Osttimor im Jahr 1999 – in den Schatten stellte. Bis in die jüngste Vergangenheit zeigen sich Frühwarnsysteme allerdings gerade in den Regionen Ost- und Zentralafrika kaum in der Lage, Vorhersagen zu liefern, die die Qualität durchschnittlicher politischer Kommentare und

Einschätzungen übersteigen, wie etwa die Fälle Darfur oder, jüngst, die Gewalt im Anschluss an die Wahlen in Kenia demonstrieren.

Dies weist direkt auf den zweiten Faktor hin. Zunehmend wurde auch bei bilateralen entwicklungspolitischen Akteuren und in den Regionen tätigen NGOs der praktische Nutzen der Konfliktfrühwarnsysteme hinterfragt und mit den dafür notwendigen Kosten aufgewogen. Gerade in bilateralen Entwicklungsagenturen⁵ ist vermehrt die Einschätzung zu hören, dass Systeme wie FAST nicht in der Lage wären, für die eigene Praxis relevante Informationen zu liefern, die über die Einschätzung der eigenen Kräfte vor Ort und der bei Bedarf zugezogenen staatlichen Nachrichtendienstliche hinausgehende Informationen und Analysen liefern könnten. Dies ist letztlich als entscheidender Grund für die Schließung von FAST anzunehmen, trotz der allseits betonten Wichtigkeit der von FAST wahrgenommenen Aufgaben.

Die Debatte von „Early Warning – Early Action“ ist vor diesem Hintergrund auch als Antwort der Frühwarnungs-Aktivist/innen auf diese schwindende Relevanz zu sehen, faktisch als Auseinandersetzung mit der Problemstellung, dass sich die eigentlich zu Warnenden zunehmend aus dem Kreis der Rezeptoren der CEWS zurückzogen. Es ist vor diesem Hintergrund wenig erstaunlich, dass sich die „Early Action“-Debatte wenig auf konkrete Fälle bezog, wo bestehenden Warnungen keine entsprechenden politischen oder auch militärischen Antworten folgten, sondern primär strukturorientiert die Frage stellte, wie Konfliktfrühwarnung näher an Entscheidungsträger/innen herangebracht und gewissermaßen entscheidungsrelevant platziert werden könnte. So zeigt sich dieser dritte Faktor, die mangelnde Verbindung von Konfliktfrühwarnung und „Early Action“, also weniger als ein spezifisches eigenständiges Problemfeld denn als eine Umdrehung des Relevanzproblems von CEWS im Policy-Bereich, und somit als eigentliche Advocacy-Debatte.

Es ist in diesem Zusammenhang interessant zu betrachten, dass faktisch parallel mit der Abnahme der Relevanz von CEWS in der praktischen Arbeit, insbesondere im entwicklungspolitischen, aber auch im diplomatischen und außenpolitischen Bereich die Bedeutung von Systemen und Ansätzen standardisierter Konfliktanalyse und des Tools PCIA markant zunahm. Entgegen dem generellen Trend, im Sinne einer schlankeren und kostengünstigen Verwaltung verwaltungsnahe Aufgaben zunehmend

⁵ Explizit gemacht wurde diese Einschätzung im Zuge von Interviews etwa von Vertreter/innen im deutschen BMZ und der schwedischen Sida.

auszulagern, kommt es hier also zu einem Prozess der Rückführung von ausgelagerten Aufgaben in den Verwaltungsapparat selbst. Die sich darin offenbarende Grundannahme, dass die Durchführung einer Konfliktanalyse und eines Impact-Assessment durch das vorhandene Personal nicht nur kostengünstiger, sondern in Hinblick auf die zu treffenden Maßnahmen sogar effizienter erfolgen könnte als durch ausgelagerte Systeme, bestätigt letztlich die zuvor getroffenen Einschätzungen.

Die gegenwärtig zunehmend forcierte „Dritte Generation“ von Frühwarnung nimmt diese Problematik insofern auf, als sie den Fokus des Frühwarnprozesses signifikant verschiebt. Durch die Konzentration des Systems auf die betreffende Region und die auch rein faktische Annäherung von Erhebungs- und Analyseprozess wird dabei auf eine Verfeinerung des Analyserasters abgezielt, die für vor Ort engagierte Akteure wiederum zunehmende Relevanz bekommt, speziell in der konfliktpräventiven Fokussierung auf problematische lokale Kontexte. Zugleich findet auch eine zunehmende Integration von Erhebung und „Early Action“ statt, es wird also eine möglichst zeitnahe Intervention in eine potenziell eskalierende Situation durch das System selbst angestrebt. Die internationalen Akteure rücken somit zunehmend in die Doppelrolle von Finanzierung und Kapazitätsentwicklung, ihre unmittelbare Intervention ist nur mehr in Ausnahmefällen vorgesehen (wenngleich sie natürlich von den gewonnen Informationen profitieren sollen, die qualitativ wiederum eine gegenüber Systemen der „Zweiten Generation“ weitergehende Tiefe beanspruchen).

Die derzeit promotete „Vierte Generation“ von Konfliktfrühwarnung⁶ geht diesbezüglich noch einen Schritt weiter, was an der von verschiedenen UN-Organisationen angegebenen Definition von Frühwarnung (nicht nur in Bezug auf Konflikt, sondern in generellem Sinne) ablesbar ist: „Early warning systems empower individuals and communities threatened by hazards to act in sufficient time and in an appropriate manner so as to reduce the possibility of personal injury, loss of life, damage to property and the environment, and loss of livelihoods.“⁷ Die vollständige Integration von „Early Warning“ und „Early Action“, die von Frühwarnsystemen der „Vierten Generation“ postuliert wird, bedeutet zugleich gerade angesichts des idealtypischen

⁶ Siehe dazu etwa <http://earlywarning.wordpress.com/2009/03/06/fourth-generation-early-warning-systems/> (abgerufen 2009-10-17).

⁷ Zu finden etwa bei UN-OCHA, <http://ocha.unog.ch/drptoolkit/PEarlyWarning.html> (abgerufen 2009-10-18).

Charakters auch das Ende des Frühwarngedankens in Bezug auf bewaffneten Konflikt an sich.

Zielsetzung ist es hier denn auch, die Betroffenen, oder zumindest einen kleinen, aktiven, bewussten Teil davon, in die Lage zu versetzen, im Falle wahrgenommener drohender Eskalation selbst erfolgreich zu intervenieren, womit eine „Frühwarnung“ im eigentlichen Sinn nicht mehr notwendig sein würde. Es geht hier also nicht mehr darum, externe Akteure zu warnen oder zu einer Handlung aufzufordern, sondern um traditionelle Formen der Kapazitätsentwicklung, wie sie im entwicklungspolitischen Arbeitsfeld der Konfliktprävention und Friedensentwicklung seit geraumer Zeit ohnehin zu den hauptsächlichen Zielsetzungen gehören. Damit nähert sich der Lebenszyklus von CEWS gerade durch seine Weiterentwicklung zumindest auf theoretischer Ebene seinem potenziellen Ende – wenngleich die Kontextualisierung derartiger Prozesse als CEWS sehr wohl relevante praktische Auswirkungen haben kann, insbesondere im Bereich der Finanzierung.

CEWS als Advocacy-Tool? Die Frage der Relevanz von Konfliktfrühwarnung und standardisierter Konfliktanalyse

Angesichts dieser Tendenz der abnehmenden Relevanz speziell im bilateralen Bereich muss allerdings festgehalten werden, dass CEWS im multilateralen und zivilgesellschaftlichen Bereich nach wie vor große Bedeutung genießen. Neben den Vereinten Nationen treiben derzeit vor allem die Europäische und die Afrikanische Union die Bemühungen um Konfliktfrühwarnung voran. Der Grund dafür liegt auf der Hand: Im Unterschied zu bilateralen Akteuren verfügen diese multilateralen beziehungsweise supranationalen Organisationen über keine originären nachrichtendienstlichen Strukturen im eigentlichen Sinne, sind also auf im Zweifelsfall eher spärlich und politisch gefärbten Informationen, die ihre jeweiligen Mitgliedsstaaten zur Verfügung stellen, angewiesen. Zugleich haben sie sich ein ambitioniertes Programm im Bereich der Konfliktprävention gegeben, was für sie die Notwendigkeit von effektiven Frühwarnstrukturen – zu sehen allerdings als Ersatz für nicht oder nur eingeschränkt bestehende operative Strukturen – mit sich bringt.

In diesem Kontext bekommt Konfliktfrühwarnung die Rolle eines Meinungsbildungs- und Advocacy-Tools, eines, wie es der EU-Konfliktfrühwarnexperte Andrea Ricci ausdrückt, Vehikels im Sinne eines „*opinion movement*“: „The greater the decision-making system, the more difficult is [sic] to act before a full consensus is achieved. Therefore for most European practitioners of early warning the point is not only being capable of detecting a weak signal, but also sharing the findings with others and developing an opinion movement in favour of a given type of action“ (Ricci 2009: 15). Die Einrichtung der Plattform *Tariqa*, eher ein Dienst von hauptsächlich öffentlich zur Verfügung stehenden länderspezifischen Daten im Sinne einer „*Open Source Intelligence*“ (OSINT) denn ein eigentliches CEWS, ist die naheliegende Antwort der EU auf diese Problematik.

Die UNO sieht sich dem Problem der Verfasstheit aus unterschiedlichsten Akteuren, die in ihren Interessen uneinheitlich und damit in der Frage des Informationsaustausches zurückhaltend und oftmals von taktischen Interessen geleitet sind, gegenüber der EU noch verschärft ausgesetzt. Dementsprechend spielt auch für sie Konfliktfrühwarnung eine viel wesentlichere Rolle als für bilaterale Akteure: „Moreover, once the UN assumes responsibility for conflict management, it needs a capacity for information collection and analysis dealing with military and political issues

of member states. Nevertheless, member states are reluctant for reasons of national security to let the UN develop such an intelligence function“ (Adelman&Suhrke 1996: 66). Gerade die Tatsache, dass die UNO und ihre Unterorganisationen oftmals in Regionen mit laufenden bewaffneten Konflikten tätig werden und dort auch Sicherheitsaufgaben, auch im engeren Sinne, für die vor Ort anwesenden Vertreter/innen der internationalen Gemeinschaft übernehmen, lässt dieser Frage eine immanente Bedeutung zukommen.

Zugleich geht es aber wie bei der EU auch bei der UNO oftmals darum, mittels dem Instrument der Konfliktfrühwarnung eine Koalition von „*like-minded actors*“ herzustellen, die im Fall angenommener potenzieller Krisenentwicklungen eine möglichst frühzeitige, auf Prävention angelegte Intervention unterstützen würden, auch wenn sie nicht in ihren unmittelbaren bilateralen Interessen liegt. Dieser Hintergrund ist mit entscheidend, um die Wandlung des Charakters von Konfliktfrühwarnung von der Logik des Kalten Krieges hin zu einem internationalen Advocacy-Tool zu verstehen (vgl. OECD 2009: 29). Es sind also nicht nur die neuen Konfliktkonstellationen, es ist auch eine sich verändert darstellende internationale Situation, die die Neuausrichtung von CEWS weg von nachrichtendienstlichen Fakten hin zur Fokussierung auf „weichere“ Faktoren bedingt hat. Dementsprechend traten zahlreiche Indikatoren von „klassischer“ militärischer Frühwarnung – wie etwa militärische Details, Waffenströme, Ausbildungsprozederes, Mobilmachungen – bei CEWS gegenüber sozialwissenschaftlichen Größen in den Hintergrund.

Damit wird auch die Unterscheidung zwischen CEWS und nachrichtendienstlichen Vorgangsweisen offensichtlich, wobei hier der Kernpunkt, das sich Verlassen auf offen erhältliche Fakten und Informationen, zu einer Existenzgrundlage von CEWS wird: „The key issue that settled the debate on what makes early warning distinct from intelligence is the former’s exclusive use of open source information, analysis that is shared across groups, systems that do not serve state interests but the interests of peace, and the multiple stakeholders involved in the process of early warning and response.“ (OECD 2009: 30).

Zugleich bleibt damit aber auch der informative Mehrwert, gerade angesichts eines nicht besonders erbaulichen „Track Record“ der CEWS, im bilateralen Bereich fraglich. „Furthermore, from a donor perspective, the visible impacts of early warning are often seen as meager and therefore less appealing than other interventions such as

disarmament and security sector reform, which appear to have more obvious benefits.“ (Ebd.: 35). Der darauf folgende Versuch des DAC-Autor/innen-Teams, dies zu entkräften, fällt schwach und ambivalent aus – was den wesentlichen Grund vermutlich darin hat, dass diese Problematik angesichts der gegebenen Bedingungen auf Policy-Ebene und dem selbst idealtypischen potenziellen Mehrwert, den ein CEWS auf bilateraler Ebene einzubringen hat, schwerlich zu widerlegen ist.

CEWS haben sicher eine Zukunft im Policy-Bereich, allerdings wird sich diese Zukunft wohl auf den multilateralen Bereich beschränken, wo auf OSINT, medialen Informationen und sozialwissenschaftlichen Analysen aufgebaute Systeme dazu dienen können, bestehende Meinungen oder Tendenzen innerhalb der befassten bilateralen Akteure auf multilateraler Ebene zu beeinflussen. Auf bilateraler Ebene jedoch bleibt die Response-Problematik auch zukünftig ein unauflöslicher Widerspruch, weil diejenigen Akteure, die angesprochen werden müssten, selbst nicht auf CEWS bauen, sondern auf eigene, zumeist nicht offen zugängliche Mechanismen. Dies ermöglicht einen zeitlichen Vorlauf bei wesentlichen und zumeist folgenreichen politischen Entscheidungen, was auch erlaubt, die eigenen Interessen entsprechend zu gewichten und in die Entscheidung mit einzubeziehen, umso mehr, als gerade bilaterale Akteure mit einer äußerst komplexen Interessensstruktur hinsichtlich internationaler Einsatzentscheidungen umgehen müssen.

Konfliktfrühwarnsysteme im empirischen Vergleich

Um überhaupt an eine Systematisierung der Konfliktfrühwarnsysteme herangehen zu können, müssen vorab einige Begrifflichkeiten geklärt werden. Konfliktfrühwarnsysteme bestehen aus unterschiedlichen Teilen, die ineinander greifen und zusammenspielen müssen, damit ein solches System verwertbare Ergebnisse liefert. Zunächst müssen Rohdaten generiert werden, das heißt in den meisten Fällen ein Text, der für die weitere Analyse in einem Textkorpus zusammengestellt wird. Hier gibt es unterschiedliche Ansätze, wie an diese Rohdaten zu gelangen ist: Eine Methode der ersten Stunde ist die Übernahme von öffentlich zugänglichen Nachrichtenquellen, was eine Verwertung von Zeitungen, Nachrichtenagenturmeldungen oder in weiterer Folge NEXIS Daten und RSS Feeds umfasst. Eine andere Methode ist die spezielle Erarbeitung von Korpora, die extra für einen solchen Zweck vorstrukturiert werden. Dies kann durch Texteingabe in ein vorgegebenes System (WEIS ist das früheste Beispiel) an einem zentralen Ort oder durch die spezifische Eingabe von Projektmitarbeiter/innen dezentral (im Fall von FAST, vgl. Krummenacher 2006) geschehen.

In jedem Fall müssen diese Daten jedoch geordnet und analysiert werden, wobei hier wieder zwischen zwei grundsätzlichen Herangehensweisen unterschieden werden muss: die rein qualitative Analyse vermittelt Expert/innen oder Kodierungsprozesse, die wiederum entweder durch Personal oder maschinell erfolgt. An dieser Stelle entscheidet sich, ob es sich, wie im ersten Fall, um ein qualitatives Frühwarnsystem handelt oder, wie in den beiden anderen Fällen, um quantitative Systeme, die diese Daten üblicherweise mit Hilfe von Computern weiter prozessieren. Bei der maschinellen Kodierung gibt es wiederum unterschiedliche Möglichkeiten, wie dies geschieht, was auch in direktem Zusammenhang mit den Quelldaten steht. Die einfachere Form ist die Suche nach Stichworten und deren Kombinationen mit logischen Operatoren, ohne die natürliche Sprache zu berücksichtigen. Die meisten neueren Systeme, spätestens seit Ende 1990er Jahre, verwenden jedoch spezielle Algorithmen, um die natürliche Sprache in die Analyse mit einzubeziehen (FRED war eines der ersten derartigen Systeme).

Während es bei den qualitativen Frühwarnsystemen einen Sprung von den Rohdaten direkt in die Analyse derselben gibt und die Einschränkungen meist über die themenspezifische Generierung der Primärdaten erfolgt, muss bei den quantitativen

Systemen ein Zwischenschritt in der Analyse eingelegt werden, nämlich Auswertungsprotokolle; diese sind bereits theoriegesteuert und erlauben Ereignisse zu charakterisieren (hierfür wäre PANDA ein klassisches Beispiel, vgl. Bond et al. 1997). Bei handkodierte Systemen wird dieser Zwischenschritt normalerweise durch so genannte Code-Wörterbücher ersetzt, die nicht nur das elementare Kodieren erlauben, sondern eben auch schon Ereignisse kategorisierbar machen. Nach diesen Zwischenschritten erfolgt eine statistische Auswertung, die in fast allen Fällen eine Zeitreihenanalyse ist, die jedoch unterschiedliche mathematische Methoden als Grundlage haben kann. Zu Beginn handelte es sich eher um Faktorenanalyse oder Diskriminantenanalyse, bald auch um Clusteranalyse (vgl. Schrodtt&Gerner 2000) und schließlich haben die HMM (Hidden Markov-Modelle) Einzug in die Analyse gehalten (vgl. Schrodtt 2006).

Während bisher von Frühwarnsystemen im engeren Sinn die Rede war, so sind auch systematisch ermittelte Risikoindizes ein geeignetes Mittel der Abschätzung der Wahrscheinlichkeit des Ausbruches von bewaffneten Konflikten oder Staatszusammenbrüchen. Derartige Indizes sind die zurzeit häufigste Anwendung solcher Modelle. Das Ausgangsmaterial für die Systeme sind ähnliche (oder sogar die gleichen) Rohdaten, die dann in Datenbanken sortiert werden und dabei den Frühwarnsystemen vergleichbare Prozesse durchlaufen müssen. Aus diesem Ausgangsmaterial werden nun allerdings Indikatoren entwickelt, die für spezifische Fragestellungen maßgeschneidert sind. Diese Indikatoren sind meist in Gruppen geordnet, wie sie auch in standardisierten Konfliktanalyseverfahren verwendet werden (soziale Indikatoren, wirtschaftliche Indikatoren, politische Indikatoren und manchmal davon getrennt militärische Indikatoren, vgl. z.B. World Bank 2002, Baker&Weller 1998). Die Entwicklung dieser Indikatoren erfolgt entweder empirisch, indem solange experimentiert wird, bis die Ergebnisse mit historischen Beispielen bestmöglich übereinstimmen, oder mittels neuester Verfahren, die die potenzielle Relevanz schon vorab mit berücksichtigen (vgl. Carment et al. 2010).

Der Hauptunterschied zu den ereignisgesteuerten Frühwarnsystemen ist der Zeithorizont, aber auch der Ergebnisoutput. Während von einem klassischen Frühwarnsystem erwartet wird, dass es gewisse Ereignisse zeitlich möglichst genau vorhersagt, gibt ein Fragilitätsindex beispielsweise an, wie anfällig ein bestimmter Staat für Staatsversagen oder staatlichen Zusammenbruch ist. Wann genau ein solches Ereignis eintreten kann, wird dabei offengelassen. Daneben gibt es auch Mischformen,

bei denen ereignisbasierte Frühwarnung durch strukturelle Daten ergänzt wird. Während dies ein wichtiger Trend in den 1990er Jahren war, ist es seit der Jahrhundertwende zu einer zunehmenden Trennung dieser beiden Bereiche gekommen. Dies ist dadurch bedingt, dass die neueren ereignisbasierten Methoden kaum an Genauigkeit gewinnen, wenn sie Strukturdaten berücksichtigen, sondern im Gegenteil vermehrt zu einer subjektiven Färbung tendieren, die mitunter zu nicht nachvollziehbaren, unsystematischen Verzerrungen führt.

Zudem ist es nach Aussage von Schrodtt (Int. 2009) so, dass Ereignisse nicht in einer strukturlosen Raum-Zeit stattfinden, sondern nur aufgrund einer inhärenten Struktur auf eben diese Weise an jenem Ort zu jener Zeit stattfinden. Somit ist für ihn die explizite Einbeziehung von Strukturdaten in ereignisgesteuerte Frühwarnsysteme überflüssig, weil sie ohnedies implizit in den Ereignissen enthalten sind. Die HMM sind die mathematische Entsprechung dieser Ansätze, wo eine Setzung von „Strukturdaten“ das Modell zerstören würde. Kurz gesagt, „große Erzählungen“ über Konflikt oder Vorannahmen zu Konfliktursachen haben in solchen mathematisierten Modellen keinen Platz, legitimer Weise können höchstens bei der Auswertung entsprechende Schlüsse gezogen werden.

Da die einzelnen Komponenten der Frühwarnsysteme häufig nicht in einem einzelnen System zusammengeführt sind ist es sinnvoller, einzelne Projekte beziehungsweise Standorte als Analyseeinheiten zu betrachten denn ein formales Ganzes, das in dieser Form nicht existiert. Konkret ist das auf die Tatsache zurückzuführen, dass oft einzelne Schritte oder Programme von außen zugekauft werden oder ohnedies im Sinne einer wissenschaftlichen Kooperation frei über das Internet erhältlich sind. So verwenden viele Modelle das KEDS oder auch das dafür entwickelte Tabari-Programm, ohne an der Universität in Kansas angesiedelt zu sein. FAST und VRA haben über viele Jahre zusammengearbeitet (Int. Bond 2008, Int. Krummenacher 2009). Auch innerhalb einzelner Institutionen gibt es Zusammenarbeit auf vielen Ebenen. So sind am Campus der Universität Maryland eine Vielzahl von Projekten angesiedelt, und selbstverständlich sind das „*Ethnic Minorities at Risk*“-Projekt und das „*Peace and Conflict Instability Ledger*“-Projekt eng miteinander verwoben, wenn sie auch einen getrennten Output haben. Ähnlich auch die *Escola de Cultura de Pau* in Barcelona, die in verschiedene Untergruppen aufgeteilt ist, wobei Personen aus dem Bereich der Konfliktforschung und der Friedensprozessforschung zusammen kommen und gelegentlich auch an gemeinsamen Projekten arbeiten. Auch hier sind die Outputs in

Form unterschiedlicher Publikationen meist getrennt, aber auf der analytischen Ebene sind die Grenzen weitgehend verschwommen.

Im Folgenden werden einzelne relevante Vertreter der unterschiedlichen Kategorien von Frühwarnsystemen und deren unterschiedliche Methodologien und Outputs vorgestellt sowie eine konzise Einschätzung ihrer Policy-Komponente unternommen. Der erste Teil ist den rein qualitativen Frühwarnsystemen gewidmet, die jedoch selten sind. Deshalb ist in diesem Zusammenhang auf den Abschnitt zum SAT in Kolumbien zu verweisen (s.u.), das eines der größten Frühwarnsysteme seiner Art ist und mit inzwischen beinahe 10 Jahren Laufzeit ein in dieser Branche ansehnliches Alter erreicht hat. Deshalb folgen zunächst die Risikoindizes mit vier Beispielen, danach zwei Arten von Konfliktbarometern sowie zwei Ansätze zu maschinencodierten Verfahren und schließlich FAST, ein gemischtes System; dazu kommt noch das Beispiel aus Sri Lanka, das in gewissem Sinn eine höhere Generation von Frühwarnsystem darstellt, aber seinem internen Prozedere nach ebenfalls ein gemischtes System ist.

Risikoindizes

Fund for Peace

Der *Fund for Peace* ist ein unabhängiger Policy Think-Tank mit Sitz in Washington, DC. Seit 2005 gibt er jährlich den *Failed States-Index* in Kooperation mit der Zeitschrift *Foreign Policy* heraus. Dieser Index beruht auf einem CAST (*Conflict Assessment System Tool*) genannten standardisierten Konfliktanalyseverfahren. Dieses wurde in seiner ursprünglichen Fassung im Jahr 1996 von Pauline Baker entwickelt (vgl. Baker&Weller 1998) und seither einerseits für Trainings im Bereich der Konfliktanalyse verwendet (die der *Fund for Peace* ebenfalls anbietet), andererseits zur Erstellung der Indikatoren des Index benutzt. Dieser Index ergibt dann ein Ranking, an dessen Spitze das instabilste Land steht. Während anfangs nur wenige Länder berechnet wurden, so sind mittlerweile beinahe alle Länder (155, vgl. Fund for Peace 2009) erfasst, auch die USA selbst. Zur schnellen Orientierung dient ein Farbcodierung, wobei rot für „kritisch“ oder „Alarm“, orange für „gefährlich“ oder „Warnung“, gelb für „moderat“ und grün für „stabil“ oder „nachhaltig“ steht. Neuerdings wird auch noch zwischen hell und dunkelgrün unterschieden, wobei dunkelgrün dann „besonders stabil“ bedeutet.

Es gibt 12 Indikatoren, die wiederum in drei Gruppen unterteilt sind. Diese Indikatoren reichen von 0 bis 10 Punkten, wobei 10 für das Maximum an Instabilität steht. Es

werden für jeden einzelnen Indikator Rankings erstellt und schließlich alle zusammengezählt, um einen (nicht gewichteten) Gesamtscore zu ermitteln. Das Ergebnis ist somit scheinbar sehr transparent, wobei die Black-Box die Berechnung der einzelnen Indikatoren eines Landes ist. Diese Indikatoren werden mit einer für CAST entwickelten Software erstellt, die die eingegebenen Texte der Datenbank auswertet und dabei einen konkreten Wert für jedes Land errechnet. Dabei wird ausschließlich auf englischsprachige offene Quellen rekuriert und Boolesche Logische Operatoren verwendet (Haken et al. 2009), was die Zuverlässigkeit mancher Scores in einigen Weltgegenden deutlich mindern könnte. Deshalb gibt es für offensichtliche Abweichungen ein Expert/innenpanel, das die einzelnen Scores korrigieren kann. Insgesamt ist dies zwar ein vorwiegend relativ einfach gestricktes quantitatives System, das jedoch an manchen Stellen menschliche Korrekturen einbindet, was dem ganzen System wiederum einen qualitativen Anstrich verleiht.

Dabei sollte beachtet werden, dass dieses Modell zumindest in seinen Ursprüngen dem Konfliktzyklus verpflichtet war. Der *Failed States Index* war diesbezüglich eigentlich für die erste Phase, die Präkonfliktphase, gedacht und sollte damit zur Prävention dienen, so dass der Konfliktzyklus gar nicht erst in Gang kommt (vgl. Baker&Weller 1998). Dieser Teil des Gesamtkonzeptes hat sich mittlerweile verselbständigt und die ursprüngliche Theorie ein wenig ad absurdum geführt, weil die einzelnen Staaten das Ranking jedes Jahr rauf und runter wandern, sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ zu den anderen. Ein weiterer Effekt ist, dass insgesamt die absoluten Zahlen der Gefahr des Staatszerfalls zunehmen, ohne dass es massive Staatszusammenbrüche gäbe. Das bedeutet, dass das Gesamtrisiko für den Staatszerfall seit 2005 leicht angestiegen wäre.

Insgesamt bietet der *Failed States Index* ein Policy-Tool für politische Entscheidungsträger/innen an, dessen Popularität unbestritten ist, jedoch ist die Frage ungeklärt, inwieweit die politischen Entscheidungen von solchen veröffentlichten Rankings tatsächlich beeinflusst werden (Int. Hendrik 2008). Zumindest auf globaler Ebene gibt es dazu keine Beispiele.

CIDCM – Peace and Conflict Instability Ledger

Das *Center for International Development and Conflict Management* (CIDCM) der Universität Maryland betreibt das Peace and Conflict Instability Ledger oder kurz „Ledger“. Es gibt alle zwei Jahre die Publikation *Peace and Conflict* heraus (z.B. Hewitt

et al. 2010). Dieses Ledger erstellt ein Ranking des Risikos von zurzeit 162 Ländern (alle über 500.000 Einwohner), instabil oder von Konflikt betroffen zu werden. Dabei rekurriert es auf Basisdaten zum Beispiel aus dem Jahr 2007, um dann eine Vorhersage für die nächsten drei Jahre, also für den Zeitraum von 2008 bis 2010 zu machen. Wie auch der Failed States-Index gibt es für den raschen Überblick ein Farbschema von rot, über orange zu gelb, zu grün und blau (statt dunkelgrün), was den qualitativen Werten höchstes, hohes, mittleres, geringes und kaum vorhandenes Risiko entspricht.

Der methodologisch interessante Aspekt an diesem Ledger ist, dass es gewissermaßen auch ereignisgesteuerte Indikatoren verwendet, also nicht wie der Failed States-Index nur strukturelle Daten heranzieht, sondern Ereignisse in Indikatoren umrechnet. So werden Faktoren wie revolutionäre, ethnische Kriege ebenso als Faktoren herangezogen wie Regimewechsel (vor allem gewaltsame) oder politische Morde. Diese auf Ereignisse bezogenen Indikatoren werden dann mit strukturellen kombiniert, um das Risiko zu berechnen. Eine weitere Besonderheit ist, dass auch die Werte von Nachbarländern in die Berechnung des Wertes eines bestimmten Landes einfließen und so die regionale Situation besser zu berücksichtigen versuchen (Int. Hewitt 2008). Insgesamt werden daraus fünf Faktoren ausgerechnet, die nach dem Ledger die (In-)Stabilität eines Staates bestimmen, nämlich institutionelle Kontinuität beziehungsweise Konsistenz, wirtschaftliche Offenheit, Kindersterblichkeitsrate, Militarisierung und Sicherheitslage in den Nachbarländern.

Die Rohdaten kommen von unterschiedlicher Seite. Während zum Beispiel die Kindersterblichkeit nach dem CIA-Factbook geschätzt wird, bringt die institutionelle Einbettung an der Universität von Maryland den Vorteil, dass dort unter der Leitung von Ted Robert Gurr, einem der Pioniere der quantitativen Politikwissenschaft in den USA, eine große Zahl von Datenbanken aufgebaut worden ist, die für das Ledger verwendet werden können. Darunter ist selbstverständlich die Datenbank des *Minorities at Risk*-Projekts eine der herausragenden.

Minorities at Risk (MAR)-Projekt

Während die Analyseeinheit der meisten Rankings die Nationalstaaten der Welt sind, ist dies im Fall des *Minorities at Risk*-Projekts der Universität Maryland die ethnopolitische Gruppe. Auffallend ist auch das frühe Gründungsdatum, nämlich 1986, und damit noch vor dem offiziellen Ende des Kalten Krieges. Dies macht dieses Projekt

zu einem der am längsten durchgängig funktionierenden im Bereich der indikatorgesteuerten Konfliktrankings, zu einem Pionier nicht nur was die politische Analyseinheit betrifft, sondern vor allem auch hinsichtlich methodologischer Fragen.

Um die Funktionsweise des Projekts zu verstehen ist es zunächst notwendig, die Definitionen der in die Datenbank aufgenommenen Gruppen unter die Lupe zu nehmen. Insgesamt werden 283 Gruppen betrachtet, die in sechs unterschiedliche Kategorien fallen, und eine „Nicht-Gruppe“. Die sechs positiv kodierten Gruppen sind ethnonationalistische Gruppen – also Gruppen, die einen Staat entweder hatten oder anstreben, beziehungsweise weitreichende Autonomie erreichen wollen –, indigene Gruppen – im Sinn von ursprünglichen Bewohner/innen eines Landes, die durch Siedler zur Minderheit geworden sind und sich kulturell von diesen stark unterscheiden –, ethnische Klassen – Gruppen, meist Nachfahren versklavter Menschen oder anderer Immigrant/innen, die normalerweise einer niedrigeren sozialen Schicht/Klasse angehören –, konkurrierende Gemeinschaften – Gruppen, die einen (höheren) Anteil an der Staatsmacht anstreben –, religiöse Sekten – religiöse Minderheiten – und schließlich nationale Minderheiten – solche Gruppen, die zwar einen eigenen Nationalstaat haben, deren Siedlungsbereich aber über die Staatsgrenzen hinaus reicht. Konkret bedeutet dies, dass beispielsweise die indigenen Gruppen Lateinamerikas eben als Indigene angeführt werden, während die aus Afrika verschleppte Bevölkerung üblicherweise als ethnische Klasse codiert wird. Dazu gibt es Ausnahmen wie im Fall von Guyana, wo sie als konkurrierende Gemeinschaft aufgelistet wird. Juden (sic!) werden in Argentinien als ethnonationalistische Gruppe bezeichnet, Araber (sic!) in Israel als ethnische Klasse, während die Palästinenser/innen in Israel (sic!) als Ethnonationalist/innen charakterisiert werden. Die Türken in Bulgarien wiederum wären ein Beispiel für nationale Minderheiten. Dass solche Kriterien nicht unumstritten sind, ist offensichtlich, dennoch erwiesen sie sich für statistische Zwecke als ziemlich robust (Int. Pate 2008).

Die Analyse der ethnischen Gruppen wird einerseits in Verfolgung und andererseits in Mobilisierung aufgeteilt, wobei die Verfolgung wiederum in Diskriminierung und Repression aufgesplittet wird und die Mobilisierungen in Proteste und Rebellionen. Die Rohdaten werden von Mitarbeiter/innen und Student/innen zumeist auf ehrenamtlicher Basis eingegeben (oder im Rahmen einer Arbeit für einen akademischen Grad) und setzen sich aus verschiedenen sowohl statistischen als auch qualitativen Quellen wie Zeitungsartikel, Nachrichtenagenturmeldungen, Büchern oder Artikeln in

Fachzeitschriften zusammen. Diese Informationen werden manuell codiert und in eine relationale Datenbank eingegeben. Diese wiederum dient als Grundlage für die Analyse, die als Risikoeinschätzung beziehungsweise Hintergrundanalyse für jede einzelne Gruppe ausgegeben werden kann. Durch die Relationalität der Datenbank können Datensätze auch relativ einfach umcodiert werden und so beispielsweise auch die Huntingtonsche Konflikttheorie der Zivilisationen empirisch überprüft werden.

Daneben wurde erst vor kurzem die MAROB (*Minorities at Risk Organizational Behavior*) Datenbank gegründet, die Mitgliederorganisationen der oben angeführten ethnischen Gruppen umfasst. Im Moment enthält sie Daten zu etwas über 100 Organisationen (Int. Pate 2008).

CIFP

Das im kanadischen Ottawa angesiedelte CIFP (*Country Indicators for Foreign Policy*)-Projekt stellt den Versuch eines Metaindex-Projekts dar. Das bedeutet, dass die für das CIFP verwendeten Indikatoren nicht eigenständig ermittelte Indikatoren sind, sondern auf anderen Indikatoren basieren, die entweder von Polity IV, der Weltbank, der FAO, UNHCR (und weiteren Organisationen des UN-Systems), anderen Frühwarnsystemen wie FAST, *Minorities at Risk*, dem *Peace and Conflict Instability Ledger* sowie auch sektoriell spezifischen Organisationen wie SIPRI, Freedom House, IISS oder Transparency International stammen. Der offensichtliche Vorteil ist, dass in solchen Indizes schon eine enorme Quantität an Informationen steckt, allerdings besteht auch der Nachteil, dass nicht immer klar ist, wie die einzelnen Datensätze zustande gekommen sind.

Das Projekt gibt einerseits einzelne Länderprofile heraus und andererseits auch Risk Assessment Briefs, die vor bestimmten kritischen Situationen warnen sollen. Bei den Risk Assessments werden Szenarien erstellt, die ein „worst case“, ein „best case“ und ein „most likely case“ Szenario umfassen, wobei auch schon der etwas längere Zeithorizont deutlich ablesbar ist. Die einzelnen Länderprofile bestehen im Wesentlichen aus den verschiedenen Indikatoren, die sich wie oben beschrieben aus anderen Indikatoren zusammensetzen.

Insgesamt ist der Versuch, Metaindikatoren zu finden und daraus Risiken abzuleiten, interessant und mit der Zunahme an verschiedenen Indizes und statistischen Tabellen kann ein solches System in Zukunft vielleicht noch besser funktionieren. Auch ist die

Möglichkeit sich die Indikatoren quasi selbst gewichten zu lassen bei einem solchen System ein nicht zu vernachlässigbarer Vorteil. Ein klarer Nachteil ist die zeitliche Verzögerung. Ein Echtzeitmonitoring ist bei einem solchen Verfahren definitiv ausgeschlossen. Dass auch die Kontrolle der Daten unmöglich ist, folgt logisch aus der gewählten Vorgehensweise, allerdings wird dieses Risiko bewusst in Kauf genommen. Ob und welche Konflikttheorien dabei welche Rolle spielen ist also in einem solchen System unbekannt, obschon angenommen werden muss, dass sie relevant sind.

Auch das CIFP ist als Policy-relevantes Tool angelegt, seine Bedeutung beschränkt sich aber vorwiegend auf Kanada, wenngleich durch David Carment die Vermarktung der Metaindikatoren auch in der OECD und im UNO-System betrieben wird.

Konfliktbarometer

In Europa haben die Rankings keine so dominierende Stellung wie in Nordamerika. Hier gibt es die Konfliktbarometer, wobei der Heidelberger Barometer schon auf eine vergleichsweise lange Geschichte zurückblicken kann.

HIK

Das Heidelberger Institut für Konfliktforschung (HIK) gibt zwar schon seit 1993 jährlich seinen Konfliktbarometer heraus, jedoch war der Anfang eher ein manuelles Zählen und Durchsehen der einschlägigen Literatur. Erst im Laufe der Zeit wurde einerseits das Mitarbeiter/innen-Team immer größer, indem Student/innen (hauptsächlich) der Politikwissenschaften als Freiwillige Daten in die bald elektronisch geführte Datenbank (KOSIMO) eingaben. Seit 2003 wurde das System auf eine neue relationale Datenbank umgestellt, wobei auch viele Details umstrukturiert wurden. Diese nun CONIS (Conflict Information System) genannte Datenbank lässt komplexere Suchvorgänge und Darstellungen zu. So werden die Datensätze zu den einzelnen Ländern, zu den Konfliktparteien, zu den Konfliktgründen und jährlichen Intensitäten der Konflikte getrennt geführt. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zu den meisten Indizes, die alle Indikatoren jeweils an einem einzigen Land (oder ethnischer Gruppe) festmachen.

Was dargestellt wird sind die Konflikte, Krisen und Kriege der Welt, die wiederum in zwischenstaatliche und innerstaatliche Konflikte aufgeteilt werden. Die Schwere der Konflikte, die im Wesentlichen qualitativ festgestellt wird, wird unterteilt in latente Konflikte, offene Konflikte, Krisen, schwere Krisen und Kriege. Dabei werden bei

Konflikten keine gewalttätigen Handlungen gesetzt, was dann bei den Krisen und Kriegen sehr wohl der Fall ist.

Die Daten werden nach einem standardisierten Format von den vielen freiwilligen Helfer/innen eingegeben, was dazu führt, dass immerhin 12.000 Datensätze per annum vorhanden sind. Dies ist für ein nicht rein maschinencodiertes System eine sehr hohe Zahl, ist es doch am ehesten als Open-Source Intelligence zu bezeichnen. Die jährlichen Barometer spiegeln dies auch insofern wider, als neben den quantifizierten Aussagen über die einzelnen Länder und Konflikte auch seitenlange Berichte in Erzählform zu den einzelnen Konflikten nach Regionen bzw. Ländern geordnet erstellt werden. In diese Erzählungen findet sehr wohl die Meinung der einzelnen Verfasser/innen Eingang und somit ist zum Einen die strikte Kontrolle durch Gegenlesen und Gegenchecks wichtig. So gibt es für jede Region Regionalexpert/innen, die die einzelnen Beiträge überprüfen wie es auch hauptverantwortliche Herausgeber/innen gibt, die nicht zuletzt für die Systematik und Kohärenz des Barometers verantwortlich sind. Zusätzlich werden die Autor/innen der einzelnen Beiträge angeführt, was zusätzliche Transparenz möglich macht.

Escola de Cultura de Pau

In Barcelona hat Vicenç Fisas 1999 die *Escola de Cultura de Pau* gegründet, die sich vorwiegend mit drei zentralen Bereichen der Friedens- und Konfliktforschung beschäftigt: Den DDR-Prozessen, den Friedensprozessen und der Messung und Vorhersage von bewaffneten Konflikten. Das Programm für Konflikte und Friedensschaffung gibt ein Jahrbuch der weltweiten Konflikte, einen trimestralen Konfliktbarometer und eine zweiwöchentliche Konfliktampel heraus. Während das *Alert!* genannte Jahrbuch am ehesten dem Heidelberger Konfliktbarometer entspricht und vor allem auf die ausführliche qualitative sowie quantitative Analyse von bewaffneten Konflikten baut, ist der Barometer eine für die Anwendung im Policy-Bereich erstellte Publikation, die sich vor allem auf die qualitative Analyse von Konflikten und ihren Trends spezialisiert hat und die Ampel könnte am ehesten als qualitatives Frühwarninstrument gesehen werden, ähnlich den *Weekly Updates* der ICG. Zugleich dient es auch als erste Verarbeitungsstufe der Rohdaten für das Jahrbuch.

Das Jahrbuch verwendet nicht nur die üblichen Zeitungsausschnitte, Artikel, Nachrichtenagenturmeldungen und Bücher – also Texte über eine Region oder einen

Konflikt – als Rohdaten, sondern es wird auch in einigen Fällen Feldforschungsarbeit vor Ort unternommen, um die durch andere Quellen generierten Daten zu überprüfen, detailliertere Angaben zu erhalten oder auch nur eine eigene (qualitative) Einschätzung der Lage machen zu können. Dies ist auch der größte methodische Unterschied zum HIIK-Barometer, neben der Tatsache, dass sämtliche Mitarbeiter/innen an der *Escola de Cultura de Pau* hauptberuflich angestellt sind. Das Team kommt mit rund einem Dutzend Mitarbeiter/innen für diesen Bereich aus. Die Anzahl der Indikatoren ist mit 22, die in 8 Gruppen zusammengefasst werden, recht hoch. Diese Gruppen spiegeln durchaus institutionelle Vorgaben wider, wie dass Friedensprozesse als eigene Untergruppe angeführt werden, ebenso wie Gender und friedensschaffende Maßnahmen. Es wird auch verzichtet ein Gesamtranking zu erstellen, sondern es gibt acht Abschnitte, die wiederum den acht Untergruppen der Indikatoren entsprechen.

Insgesamt ist die Analyse kaum quantitativ außer bei den Definitionen und auch der Output ist beinahe ausschließlich analytischer Text. Bei den Definitionen, beispielsweise von Krieg oder humanitärer Notlage, bedient man sich quantitativer Charakteristiken, wie beispielsweise von mehr als 1000 Toten im Jahr als Schwelle für einen Krieg oder Anteil der Flüchtlingspopulation an der Gesamtbevölkerung eines Landes (mehr als 1 in 100: „sehr kritisch“ oder mehr als 1 in 1000 „kritisch“).

Das ganze Programm der Konflikte und Friedensschaffung ist im engeren Sinn policy-orientiert und wird auch von der spanischen und vor allem katalanischen Entwicklungsagentur bezahlt, jedoch sind die Probleme einer mangelnden Verankerung in der Entwicklungscommunity überdeutlich. Eine Impaktstudie zeigte auf, dass dieser Impakt nahezu bei null lag (Int. Urgell 2009). Das, was sehr wohl angeregt werden kann, ist die bis zu einem Teil öffentliche Debatte und die Kooperationen mit einigen NGOs wie Amnesty International (in Spanien), aber auch hier könnte die Effizienz-Frage gestellt werden.

Maschinencodierte EWS und gemischte Systeme

Im Falle der maschinencodierter Systeme ist die Abgrenzung von einem zum anderen besonders schwer, weil die Open-Source-Systeme meist einzelnen Bausteine anbieten, die in völlig unterschiedlicher Zusammensetzung zusammengebastelt werden. So bietet VRA (*Virtual Research Associates*) verschiedenste Services an, die von computertechnischen Teilleistungen bis zu einem Gesamtservice, also ein eigenes

komplettes maßgeschneidertes Frühwarnsystem, alles umfassen kann (Int. Bond 2008). Gerade Universitäten wiederum bieten auch verschiedenste Teilleistungen an wie KEDS (*Kansas Event Data System*) oder Tabari (EDV-Programm zur Analyse von maschinell codierten Datensets). Theorie jenseits der Mathematik fließt hier am ehesten in der Art der Codierung bzw. in der abschließenden Analyse ein. Zumeist sind dies aber nur Parameter an denen geschraubt wird, bis man die gewünschten Ergebnisse erhält. Die „großen Erzählungen“ verschwinden aus solchen Ansätzen.

FAST

FAST ist ein System, das in mehrerlei Hinsicht aus diesen Ansätzen herausragt. Es wurde zwar im Jahr 2008 geschlossen, aber einerseits hat es eine dynamische Entwicklung von seinen Anfangsstadien in den späten 1990er Jahren bis zu seinem Ende durchlaufen, auf der anderen Seite hat es durch diese Wandlungen hindurch immer eine gewisse Konstanz und Konsistenz bewahrt. Dieses Konfliktfrühwarnsystem kann als gemischtes der Zweiten Generation betrachtet werden. Im Gegensatz zu vielen Rankings und den Barometern, die meist alle Länder der Welt umfassen (gelegentlich unter Weglassen der Zwergstaaten), konzentrierte sich FAST von Anfang an auf wenige regionale Gebiete, die meist überlappend mit den Länderprioritäten der Entwicklungszusammenarbeit der Geldgeber waren. Durch die Ausweitung des Kreises der Geldgeber wurden auch immer mehr Länder mit bewaffneten Konflikten in die Analysen mit einbezogen.

Die Informationen kamen direkt aus den zu analysierenden Ländern, wo Netzwerke von Informant/innen aufgebaut wurden. Diese Informant/innen waren meist Expert/innen der und aus den Regionen, zu denen sie Daten meldeten. Ein wichtiger Punkt war auch die Standardisierung der Berichte, so dass die Daten entsprechend den Vorgaben des Programms verarbeitet werden konnten. Ein spezielles Problem ist das des Reporting, also bei herkömmlichen Frühwarnsystem meistens eines „under-reportings“, wenn über eine Region wenig berichtet wird. Umgekehrt kann es bei einem System wie FAST zu einem „over-reporting“ kommen, wenn alles eingegeben wird. Hier gibt es wiederum einen Kriterienkatalog, der dies steuern soll, wobei dieser wiederum im weitesten Sinn auf standardisierter Konfliktanalyse beruht, wo Theorien zum Konfliktverlauf eine wichtige Rolle spielen. Insofern spielt hier die „große Erzählung“ Konflikt eine Rolle, nämlich wann ein Ereignis überhaupt als solches Aufnahme in die Datenbank findet. Dabei muss allerdings erwähnt werden, dass die

mathematische Modellierung gegenüber solcherlei „tendenziöser“ Eingaben ziemlich robust ist.

Das Programm selbst beruht auf dem IDEA (*Integrated Data for Event Analysis*)-Ansatz, der hauptsächlich von VRA (den beiden Bond Brüdern, vgl. Int. Bond 2008, Int. Krummenacher 2009) sowie Craig Jenkins (Int. Jenkins 2009), Joshua Goldstein und Charles Lewis Taylor (Krummenacher 2006: 76) entwickelt wurde. Darin werden 186 unterschiedliche Arten von Ereignissen typisiert, die konfliktives wie kooperatives Verhalten von und zwischen staatlicher Seite bzw. von Seiten der nicht-staatlichen Akteure. Aus diesen codierten Ereignissen werden Graphen errechnet, die einzelne Aspekte hervorheben, wie der Goldstein-Kooperationsgraph, der Goldstein-Konfliktgraph, die CCC (*Conflict Carrying Capacity*) oder Stabilität eines politischen Systems, sowie der Graph der *Forceful Action*, der gewalttätige Handlungen im weitesten Sinn reflektiert (die ersten beiden wurden von Goldstein entwickelt, die letzten beiden von Jenkins und Bond). Alle diese Graphen sind Zeitreihenanalysen in verschiedenster Form, worin nicht-mathematische Theorien keinen Platz haben. Der Punkt, an dem bei einem solchen System Theorien einfließen ist die Charakterisierung der Events und der anschließenden Analyse der Graphen.

Wie schon oben erwähnt, war eines der zentralen Probleme von FAST, dass es an sich als Policy-Instrument konzipiert war, aber gerade für den Bereich, von dem es bezahlt wurde, der Entwicklungszusammenarbeit, wenig anzubieten hatte. Der Zeitrahmen der Warnungen war viel zu kurz, um Jahre voraus zu treffende Entscheidungen im Bereich der Entwicklungspolitik verändern zu können. Umgekehrt verließen sich die einzelnen Agenturen dann lieber entweder auf die Expert/innen im eigenen Haus oder auf nachrichtendienstliche Erkenntnisse. Die langjährig aufgebauten Netzwerke in den einzelnen Ländern sind größtenteils zerfallen. Nur im Nordkaukasus und teilweise auf Sri Lanka konnten andere Finanzierungsquellen gefunden werden und zumindest speisen die Netzwerke ihre Daten nunmehr in andere Frühwarnsysteme ein (Int. Krummenacher 2009).

Fazit

Auffällig an den unterschiedlichen Frühwarnsystemen ist, dass es zwar einzelne Cluster an Methoden gibt, die jedoch untereinander wenig miteinander gemein haben. Das einzige was bei Frühwarnsystemen interessiert ist, wie tauglich sie für die

Vorhersage von Konflikt sind. Erstaunlich daran ist, dass die Effizienz der unterschiedlichen Systeme in den letzten Jahrzehnten signifikant gesteigert werden konnte, ohne dass sich jedoch ein einziges oder auch nur ganz wenige Systeme endgültig durchgesetzt hätten. Dies hat einerseits mit dem zeitlich unterschiedlichen Horizont für die Voraussage von Ereignissen zu tun, aber auch mit der räumlichen Auflösung des Analyserasters, das heißt mit der Tatsache, dass die Analyseeinheit von kleinen, lokalen Konfliktphänomenen über regionale („Naher Osten“ oder „Südostasien“) bis zu globalen Konflikten reicht. Dazu kommt noch die Unterscheidung von innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Ereignissen.

Diese Methoden-Cluster werden zwar jeder einzelne für sich verbessert, was auch über Testreihen mit Dummyvariablen und retrospektiver Analyse nachgewiesen werden kann, jedoch scheint sich abzuzeichnen, dass es keinen Königsweg der Frühwarnmethode gibt, sondern dass es viele im empirischen Wettstreit miteinander liegende Systeme gibt, die ähnlich gute Ergebnisse liefern und für gewisse Teilbereiche der Frühwarnung hinsichtlich eines gewissen Zeithorizonts beziehungsweise regionalen Rasters bestimmte Vor- oder Nachteile haben.

PCIA und Ansätze standardisierter Konfliktanalyse im Vergleich

Neben den Konfliktfrühwarnsystemen im engeren Sinn bestehen noch weitere Verfahren, die CEWS insofern als verwandt angesehen werden können als sie ebenfalls nicht nur auf einen systematischen, sondern einen systematisierten und damit standardisierten Zugang zur Konfliktanalyse zurückgreifen. Angesichts der stark ansteigenden Relevanz dieser Verfahren, insbesondere der Subgruppe des *Peace and Conflict Impact Assessment*, PCIA, im entwicklungspolitischen Bereich, erscheint eine Einbeziehung in die Untersuchung und ein Vergleich mit den Ansätzen der wesentlichen CEWS naheliegend und vielversprechend.

Im Gegensatz zu CEWS arbeiten PCIA, aber auch Verfahren der standardisierten Analyse, nicht schwerpunktmäßig mit der Zielsetzung, potenzielle bewaffnete Konflikte frühzeitig zu erkennen, sondern ihren Charakter sowie den Einfluss externer Maßnahmen auf ihren Verlauf während des Konfliktes und nach ihrem Abschluss abzuschätzen, auch um wesentliche Informationen für zukünftige vergleichbare Situationen – und damit auch für die Weiterentwicklung von CEWS – zu liefern. Insbesondere PCIA konzentriert sich dabei auf die Untersuchung des Einflusses gesetzter, zumeist entwicklungspolitischer Interventionen auf laufende oder möglicherweise ausbrechende Konflikte, um diese abschätzbar zu machen, und ist damit eng mit dem bereits erwähnten „Do No Harm“-Ansatz (Anderson 1999) verbunden. Die meisten PCIA-Systeme beziehen dazu lokale Kompetenz mit ein (vgl. Leonhardt 2000: 24) und versuchen, diese anhand festgesetzter analytischer Verfahren in Kategorien zu bündeln, die in der Folge als Grundlage für Entscheidungen auf Policy-Ebene dienen sollen.

Zur Relevanz und Definition der untersuchten Systeme

Die Notwendigkeit einer Einbeziehung dieser Systeme ergibt sich vor allem anhand der hohen Policy-Relevanz, die insbesondere Verfahren des PCIA zukommt. So empfiehlt das DAC in seinen Richtlinien zum entwicklungspolitischen Umgang mit bewaffnetem Konflikt : „Peace and conflict impact analysis, and risk and vulnerability assessments, should be mainstreamed to become as common as cost-benefit analysis.“ (DAC 2001: 32). Die Aufwertung der Bedeutung, die PCIA und standardisierte Verfahren vor allem im letzten Jahrzehnt erfahren haben, ist Resultat der Möglichkeit, sie aufgrund ihrer vergleichsweise starken Normierung und Standardisierung in institutionellen Apparaten

unmittelbar zur Anwendung zu bringen. Dies bringt gegenüber externen Prozessen zwei wesentliche Vorteile mit sich: Erstens spart es Geld, da das konfliktanalytische Know-how nicht, oder wenn, nur im Zuge der Ausarbeitung des Analysetools, zugekauft werden muss, und zweitens stärkt es die Identität des eigenen Personals gegenüber der Problematik „bewaffneter Konflikt“. Somit fungieren diese Systeme also auch als Methode des Awareness-Raising im eigenen Haus.

PCIA	Standardisierte Analyseverfahren
<i>Strategic Conflict Assessment</i> (SCA) von DFID, Großbritannien (DFID 2002)	<i>Conflict Analysis Framework</i> (CAF) der Weltbank, USA (World Bank 2002, 2005)
<i>Conflict Assessment Framework</i> von USAID, USA (USAID 2005a)	<i>EC-Checklist for Root Causes of Conflict</i> der Europäischen Kommission, Brüssel/Belgien (EC 2008)
<i>Conflict and Policy Assessment Framework</i> (CPAF), Clingendael Institute, Niederlande (van de Goor&Verstegen 1999, 2000)	<i>Conflict Analysis for Project Planning and Implementation</i> der GTZ, Deutschland (Leonhardt 2001)
<i>Stability Assessment Framework</i> , Clingendael Institute, Niederlande (Verstegen et al. 2005)	<i>„Aid for Peace“-Approach</i> (Paffenholz&Reychler 2007, Paffenholz 2005)
<i>Better Programming Initiative</i> , Internationales Rotes Kreuz (IFRC 2003)	<i>Conflict Diagnostic Handbook</i> von CPR und CIDA (CPR 2005)
PCIA-Ansatz von International Alert, Großbritannien (Nyheim et al. 2001, Leonhardt et al. 2002)	<i>Benefits / Harms Handbook</i> von CARE (CARE 2001)
<i>Peace and Conflict Assessment</i> (PCA) der GTZ (GTZ 2007)	<i>Conflict Analysis</i> von Sida, Schweden (Sida 2006, Holmberg et al. 2003)
	<i>Systematic Conflict Transformation</i> (SCT) Ansatz der Berghof-Stiftung, Deutschland, Sri Lanka (Ropers 2008)

Tabelle 1: Verfahren von PCIA und standardisierter Konfliktanalyse, die in die Untersuchung einbezogen wurden.

Hoffman (2004: 173) gibt einen Überblick über die Anfang des Jahrzehnts führenden Verfahren, was als Basis für die Auswahl der im Rahmen des Projektes zu untersuchenden Systeme diene. Diese Auswahl wurde mit einigen weiteren, jüngeren Verfahren ergänzt (siehe dazu Tabelle 1, Seite 61). Er unterscheidet dabei zwischen Verfahren, die evaluationsorientiert vorgehen, Verfahren, die sich vor allem auf die Messung von Impact konzentrieren, also wirkungsorientiert vorgehen, und Verfahren, die aus dem NGO-Sektor stammen und daher insbesondere auf die Ebene der Konfliktsensibilität, also die Bewusstmachung der Präsenz und der Wirkungen eines (möglichen) bewaffneten Konfliktes, ausgerichtet sind.

Empirische Analyse

Die untersuchten Systeme zeigen sich im Vergleich als überraschend ähnlich, wenngleich sich die Gestaltung der Grundlagendokumente und auch die jeweiligen Zielsetzungen beziehungsweise das Zielpublikum (insbesondere jenes des Benefit-Harms-Handbuch von CARE, das angesichts der ausschließlichen Fokussierung auf gesetzte Interventionsschritte eine spezielle Rolle einnimmt) relevant unterscheiden. 13 der 15 untersuchten Ansätze legen explizite Kataloge von konflikttreibenden Faktoren oder Indikatoren einer möglichen Entwicklung in Richtung eines gewaltsamen Konfliktes vor, wobei hier zwischen dem Versuch der Zusammenfassung möglichst weniger Kategorien und der Gestaltung umfassender Kriterienkataloge unterschieden werden kann. Faktisch ist aber, gerade hinsichtlich der primären Konfliktursachen (siehe Tabelle 2, unten) und der Konfliktodynamiken, erstaunlich wenig Unterschied zu konstatieren, was auch durch die starke Bezugnahme der Systeme aufeinander verstärkt wird.

Bemerkenswert ist die relativ geringe Rolle, die dem gerade in Lehr- und Ausbildungstexten oft erwähnten Konfliktzyklus (latente, offene Spannungen, offener Konflikt, Postkonflikt) in den Systemen zukommt. Nur das Konflikthandbuch von Sida (2006) nimmt von den neueren Texten expliziten Bezug auf diesen Zyklus, andere Texte (etwa GTZ 2007) präsentieren verschiedene Modelle möglicher Abläufe. Diese doch überraschende Erkenntnis ist vermutlich ein Zugeständnis an eine Realität, deren Komplexität den vermeintlichen Erkenntnisgewinn durch übersimplifizierte Modelle offenbar signifikant relativiert.

Die Komponenten des Konfliktes, die konflikttreibenden Faktoren beziehungsweise Indikatoren eines möglichen Ausbruches eines gewaltsamen Konfliktes, sind bei nahezu allen Systemen ähnlich gestaltet. Zumeist wird von einer Unterscheidung zwischen strukturellen Konfliktursachen („*root causes*“), konfliktauslösenden Faktoren („*trigger causes*“), konfliktverlängernden sowie externen Faktoren ausgegangen, wobei hier vom Gehalt her zumeist grob zwischen politischen, ökonomischen, sozialen und den unmittelbaren Sicherheitsbereich betreffenden Faktoren unterschieden wird. Tabelle 2 (Seite 64) listet im Folgenden die am häufigsten genannten Faktoren auf⁸, sowie einige weitere Nennungen, die aufgrund ihres Gehalts bemerkenswert sind.

Jene Faktoren, die die meisten Nennungen aufweisen, sind für Akteure, die im entwicklungs- und außenpolitischen, sicherheitspolitischen sowie im ökonomischen Bereich tätig sind, keineswegs überraschend: Staatslegitimierung, Good Governance, Menschenrechte, ökonomischer Aufschwung, rege Wirtschaftsaktivität – Faktoren, die vielleicht weniger über tatsächliche Konfliktursachen als über die Zielkataloge der Institutionen aussagen, die für die jeweilige Konfliktanalyse verantwortlich zeichnen. Bei den zugrundegelegten Dynamiken, auf die Einfluss genommen werden soll, lassen sich zwei grundsätzliche Richtungen herauskristallisieren: einerseits die Tendenz, vor allem auf spaltende und einigende Faktoren abzu zielen (z.B. IFRC 2003), andererseits jene, die einer Ursache des Konfliktpotenzials eine des Friedenspotenzials gegenüberstellen (z.B. GTZ 2007). Daneben orientiert sich noch ein dritter Strang auf die operative Ebene und fokussiert hauptsächlich auf geplante oder bereits implementierte Interventionsschritte.

Die Identifizierung, Einordnung und Klassifizierung der Akteure unterscheidet sich bei den untersuchten Systemen erheblich. Generell ist zunächst festzustellen, dass weniger der Begriff des „Akteurs“ als jener des „*Stakeholders*“ Verwendung findet, wobei hier zumeist in einer Form von Ranking zwischen primären (zumeist den Konfliktparteien im engeren Sinn), sekundären und tertiären beziehungsweise externen Stakeholdern unterschieden wird. Eine spezielle Rolle wird mitunter den so genannten vulnerablen Gruppen zugeschrieben (vgl. GTZ 2007), deren Schutz oder zumindest besondere Beachtung im Mittelpunkt möglicher Interventionsschritte zu stehen habe.

⁸ Die von den einzelnen Ansätzen aufgelisteten Faktoren wurden dabei nach ihrem jeweiligen Inhalt gruppiert, wobei einzelne Systeme aufgrund ihrer Detailliertheit mitunter auch mehrere Elemente listeten, die einer Ursache zuzuordnen waren, während andere Systeme mit einem Faktor auch mehrere Ursachen benannten. Im zweiten Fall wurden nur die explizit aufgelisteten Beispiele in die Zählung mit einbezogen.

Konfliktursache	Nennungen
Bad Governance, schlechte, nicht repräsentative Institutionen, Delegitimierung des Staates	10
Menschenrechtsverletzungen, bzw. fehlender Schutz der Menschenrechte	9
Ökonomischer Abschwung: fortschreitende Armut, Arbeitslosigkeit, Inflation	9
Ökonomische Ungleichheit – ansteigender GINI-Koeffizient, insb. entlang regionaler oder ethnischer Spaltungen	9
Zugang zu und Proliferation von Waffen, insb. Kleinwaffen	8
Schlecht ausgebildete, undisziplinierte Sicherheitskräfte, fehlende zivile Kontrolle	7
Volatiles regionales/internationales Umfeld, Intervention anderer Staaten	7
Zunehmender Wettbewerb über gemeinsame Ressourcen	7
Spannungen bzw. Misstrauen zwischen Identitätsgruppen (entlang Sprache, Religion, Ethnizität)	6
Ströme von Flüchtlingen und/oder IDPs	5
Fehlen einer unabhängigen Justiz	5
Fehlen unabhängiger Medien und Zivilgesellschaft	5
Fehlendes „rule of law“	5
Korruption	5
Fehlende öffentliche Beteiligung am politischen Prozess, insb. „gender imbalance“	5
Politisierung ethnischer/religiöser Unterschiede, rassistische/ethnische Diskriminierung	5
Schlechte/fehlende Systeme für Konfliktmanagement	4
Historische Bürden, insb. ungelöste „ethnische Konflikte“	4
Weitere ausgewählte Faktoren:	
Wahlen, bzw. auch Wahlfälschungen	DFID, USAID, CPR/CIDA
Destabilisierende Rolle der Diaspora	DFID, USAID, EC
Demographischer Druck	USAID, CPAF, SAF (Clingendael)
Schlechtes, unkoordiniertes internationales Engagement	DFID, GTZ
Einschränkung/Nichtachtung bürgerlicher und politischer Grundfreiheiten	EC, CPR/CIDA
Stagnierendes Wirtschaftswachstum, niedriges BIP	USAID, Weltbank
Fehlendes ökonomisches Potenzial, fehlende Ressourcen	CPAF/Clingendael, PCA/GTZ
Umweltpolitik, „environmental degradation“	IA, EC
Fehlende Demokratie	SIDA
Hohe Jugendarbeitslosigkeit	Weltbank

Tabelle 2: Konfliktursachen bei PCIA und standardisierten Konfliktanalysen

Die Einordnung der Akteure erfolgt anhand unterschiedlicher Kategorien, etwa, eher klar gehalten, den Motiven, Mitteln und Möglichkeiten (USAID 2005a), oder, in einer bereits komplexeren Differenzierung, den Interessen, Beziehungen, Kapazitäten, Friedensagendas und Anreizen (DFID 2002). Trotz dieser unterschiedlichen und vermeintlich umfassenden Ansätze fällt auf, dass der jeweiligen Wahrnehmung, insbesondere der Einordnung und dem Verständnis verschiedener Fakten, wie sie etwa in den verschiedenen Kriterien- und Indikatorenkatalogen zum Ausdruck kommt, keine besondere Bedeutung geschenkt wird. Einzig der Berghof-Ansatz (Ropers 2008) erkennt in der jeweiligen spezifischen Realitätskonstruktion einen der wesentlichen Faktoren der Ausgestaltung und des Verlaufs eines Konfliktprozesses – ein Ansatz, der stark von den gemachten praktischen Erfahrungen in Sri Lanka und den dort stark ausgeprägten nationalistischen Diskursen geprägt ist.

Aber auch ohne diese spezifische Erfahrung ist es bemerkenswert, dass die meisten Leitfäden und Analysekonzepte die Macht, die spezifische Diskurslagen und Realitätskonstruktionen auf Konfliktverläufe haben können, weitgehend ausblenden und stattdessen vermeintlich „objektiven“ Faktoren fast ausschließliches Augenmerk zuwenden. Letztlich wird damit gewaltsamer Konflikt als eine viel rationalere Angelegenheit verstanden, als sie oftmals vielleicht tatsächlich ist.

Fazit

Wie bereits eingangs erwähnt ist die eindringlichste Erkenntnis des empirischen Abgleichs von fünfzehn ausgewählten Systemen von PCIA und standardisierter Konfliktanalyse ihre starke Ähnlichkeit. Trotz eines Zeitraums von einem Jahrzehnt, in dem die Veröffentlichungen der jeweiligen Systeme erfolgte, kann nicht von einer substanziellen Weiterentwicklung gesprochen werden, wenn doch dann bleiben derartige Versuche (hervorzuheben der Berghof-Ansatz, Ropers 2008) isoliert und werden kaum aufgegriffen. Wesentliches erstes Fazit ist damit die weitgehende Selbstreferenzialität der untersuchten Systeme.

Zweites Ergebnis ist die Konzentration auf objektive, bzw. objektivierbare Konfliktursachen, die nahezu allen Systemen eigen ist. Wie auch schon in Tabelle 2 ersichtlich, wird dabei überwiegend nach „harten“ Faktoren gesucht, nicht nur auf ökonomischer, sondern auch auf politischer und sozialer Ebene. Die Frage der Einstellungen der verschiedenen Akteure, die verschiedentlichen Wahrnehmungen, die

von den Akteuren den gesuchten Faktoren entgegengebracht werden, und die Konstruktion unterschiedlicher Geschichten und Geschichtlichkeiten eines Konfliktes spielen – wiederum mit der Ausnahme des weitgehend isolierten Berghof-Ansatzes – keine Rolle.

Drittes Fazit ist, dass erwartete Grundeinstellungen und Prinzipien einzelner Akteure mitunter erheblich in die Gestaltung der jeweiligen Konfliktfaktoren und -indikatoren mit einfließen. So ist es nahezu als klischeehaft zu bezeichnen, wenn die Weltbank stark auf ökonomische Faktoren Bezug nimmt und ökonomischen Abschwung beziehungsweise fehlendes ökonomisches Wachstum als wesentliche Ursache hervorhebt, während etwa die Europäische Kommission vor allem die Legitimität, Leistungsfähigkeit und rechtsschützende Kapazität von Staaten als wesentlichen Faktor einführt. Entlang dieser politisch zu verstehenden Kriterien ergeben sich auch die markantesten Unterschiede sonst über weite Strecken austauschbarer Kriterienkataloge.

Letztlich zeigen sich in der Konstruktion der Kriterienkataloge zwei gegenläufige Trends – einerseits, die Indikatoren bzw. Konfliktfaktoren auf möglichst wenige, griffige Punkte zusammenzufassen, andererseits die Tendenz, umfassende, weitverzweigte Fragenkataloge zu entwickeln, die möglichst alle denkbaren Elemente miteinschließen und als konkrete Handreichungen dienen sollen. Auf den tatsächlichen Gehalt der jeweiligen Systeme hat diese – somit primär als technisch anzusehende – Entscheidung allerdings keine Auswirkung.

Case Study Sri Lanka

Die gegenwärtige Diskussion um Konfliktfrühwarnsysteme der so genannten „Dritten“ oder „Vierten“ Generation ist wesentlich vom Ansatz und den Erfahrungen eines in Sri Lanka etablierten CEWS mitgeprägt, was eine genauere Untersuchung nahelegt. Zentral verknüpft ist diese Entwicklung mit Kumar Rupesinghe und der von ihm geleiteten NGO „*Foundation for Co-Existence*“ (FCE), die die Endphase des Bürgerkriegs in Sri Lanka mit verschiedenen Programmen der Flüchtlingsbetreuung, des Wiederaufbaus, von Peacebuilding und Human Security begleitete. Das von FCE eingerichtete Konfliktfrühwarnsystem ist Teil des Human Security-Programms und wurde in den ersten Projektphasen zu großen Teilen von DFID finanziert.

Bei der Einrichtung des Programms baute Rupesinghe auf seinen früheren internationalen Erfahrungen aus Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre auf, als er in verantwortlichen Positionen am PRIO und bei International Alert die damalige internationale Diskussion über Konfliktfrühwarnung wesentlich mitbestimmte (vgl. etwa Rupesinghe&Kuroda 1992). Rupesinghe propagierte als einer der ersten Aktiven den notwendigen Übergang der Frühwarnsysteme vom Kontext des Kalten Krieges hin zu einem Umfeld von diversifizierenden Konfliktursachen und der Zunahme innerstaatlicher Gewaltkonflikte und sah dabei zugleich eine zunehmende Rolle für nichtstaatliche Akteure in der Prävention und Transformation solcher Konflikte (vgl. Rupesinghe 1992). Die Wiederaufnahme seines praktischen Engagements im Bereich der Friedensentwicklung Anfang/Mitte der 2000er Jahre in Sri Lanka war von Beginn an wesentlich mit dem Versuch verknüpft, seine Analyse der Schwächen herkömmlicher Konfliktfrühwarnsysteme und der daraus abzuleitenden Notwendigkeiten im Rahmen des Human Security-Programms von FCE in der Praxis umzusetzen.

Seine Kritik setzt dabei insbesondere an der Frage nach der effektiven und schnellen Intervention an, wie er schon Ende der 1980er Jahre hervorhebt: „Efforts to build sound monitoring systems and early warning capacity may be of no avail if the international surveillance system is paralyzed and unable to intervene in time“ (Rupesinghe 1989: 190). Darüber hinaus hätten Frühwarnsysteme der ersten beiden Generationen weitere wesentliche Schwächen. So könnte die faktisch ausschließliche Stützung auf indirekte Informationsquellen, wie sie für Frühwarnsysteme der Ersten Generation typisch sei, keine zeitnahe Einschätzung gewährleisten, was sie als Instrument zur Policy-Planung,

insbesondere im Kontext sich schnell wandelnder Konfliktdynamiken, ungeeignet erscheinen lasse. Zwar sei diese Problematik durch die Einbeziehung lokaler Expertise bei Frühwarnsystemen der Zweiten Generation (wie etwa bei FAST) partiell behoben worden, jedoch wären nach wie vor zentrale Ressourcen für effektive Frühwarnung, wie etwa die lokale Bevölkerung oder die organisierte Zivilgesellschaft, nachrangig behandelt oder gar vollständig ausgespart worden.

Dies sei durch das entscheidende gemeinsame Wesensmerkmal der Konfliktfrühwarnsysteme der Ersten und Zweiten Generation bedingt: deren Platzierung in den Zentren, was dazu führen würde dass „they are too far removed from the conflict context to enable effective early response“ (Rupesinghe 2009: Introduction). Ein Verlegung der Konfliktfrühwarnung in die Konfliktregionen selbst wäre demnach auch unerlässlich, um eine erfolgreiche Frühwarnung auf dem von ihm so bezeichneten Mikrolevel – also innerhalb der vom Konflikt betroffenen Gemeinschaften – gewährleisten zu können. Dies wäre aufgrund der schon angesichts der Distanz notwendigen langen Dauer bei international tätigen Konfliktfrühwarnsystemen der Ersten und Zweiten Generation nicht möglich. Ein Frühwarnsystem, das also sowohl in der Konfliktregion selbst platziert ist und seinen Fokus (zumindest auch) auf das Mikrolevel ausgerichtet hat, definiert Rupesinghe folglich als Konfliktfrühwarnsystem der Dritten Generation.

Die Umsetzung im Rahmen des Human-Security-Programms der FCE hat dementsprechend nicht nur den Anspruch, Informationen aus erster Hand zeitnah zu bearbeiten und in kurzen, aber administrativ machbaren Rhythmen verschiedenen Entscheidungsträgern zu kommunizieren, sondern auch, „Response“ als einen integralen Bestandteil des Systems zu etablieren, konzentriert auf die lokale Ebene. Zentraler Ansatz ist dabei das Konzept der „Human Security“, womit die Ansiedlung des Frühwarnsystems in dieser Programmkomponente nicht nur strukturell, sondern auch programmatisch zu verstehen ist, worauf weiter unten noch einzugehen sein wird. Der Fokus des Frühwarnsystems liegt gemäß der strategischen Ausrichtung auf die Mikroebene bei so genannten interkommunalen Konflikten, also bei Konflikten, die nicht unmittelbar mit militärischen Auseinandersetzungen der organisierten bewaffneten Konfliktparteien verknüpft sind. Damit könne das FCE-Frühwarnsystem auch nicht, wie Rupesinghe selbst betont, als „panacea for all kinds of violence“ (Ebd.) gesehen werden, sondern als primär auf die lokale Ebene abzielend.

Das System ist angesichts der Dichte der zu sammelnden und auszuwertenden Informationsquellen geographisch stark fokussiert, wobei die Arbeit zunächst in der auch auf Community-Ebene sehr unruhigen Region an der Ostküste Sri Lankas um die beiden Städte Trincomalee und Batticaloa aufgenommen wurde. Darin wird neben der konzeptionellen Begründung durch den Human Security-Ansatz auch der primäre theoretische Ansatz des Systems deutlich, jener des ethnischen (beziehungsweise, je nach Sichtweise, ethnopolitischen) Konfliktes, für den Sri Lanka international als Paradebeispiel gilt. Diese ethnisch artikulierten Spannungslinien ziehen sich, so die zugrunde gelegte These, bis auf Community-Ebene durch, was sich durch eine zwar gemischte, aber doch in den Kernen ethnisch weitgehend homogene Siedlungs- und Stadtstruktur ausdrückt. Gerade Trincomalee, mit etwa gleichen Teilen an singhalesischer, tamilischer und muslimischer Bevölkerung, die eng in einer einem Puzzlespiel gleichenden Stadtstruktur ethnisch definierter „pockets“ oder „neighbourhoods“ wohnen, gilt dafür als typisches Beispiel.

Die Arbeitsweise des Systems vollzieht sich im Zusammenspiel von, je nach Interpretation, vier bis fünf unterschiedlichen Ebenen: der FCE-Zentrale in Colombo, die als zentrale Sammelstelle der Informationen dient und dies mittels einer auf dem FAST-System basierenden Datenbankstruktur organisiert, „Field Monitors“ in den jeweiligen Regionen, den so genannten „Co-Existence Committees“ (CECs), die die lokale Ebene organisieren, einem strukturierten Verfahren der Information von Entscheidungsträger/innen und anderer interessierter Akteure, sowie einer „Advisory Group“, die die Arbeit und die Weiterentwicklung des Systems kritisch begleiten soll.

Die Basis der Informationsgewinnung, aber auch der Early Response sind darin die CECs. Sie sollen die ansässige Zivilbevölkerung gruppieren und organisieren, wobei damit sowohl relevante lokale Meinungsbildner/innen wie Lokal-Journalist/innen oder religiöse Persönlichkeiten gemeint sind, wie auch die „normale“ Bevölkerung. Besondere Beachtung wird als besonders gefährdet angesehen Gruppen wie Frauen, Jugendlichen oder IDPs gewidmet. Zudem sind die Komitees interethnisch organisiert, dienen hier also gewissermaßen als Keimzelle eines friedlichen Zusammenlebens in einem ethnopolitisch aufgeladenen Kontext. Mitglieder der CECs fungieren als Kontaktpersonen zur FCE-Zentrale. Die Mitglieder durchlaufen eine besondere Schulung in Hinblick auf Konfliktanalyse, Mediation und Konflikttransformation und dienen somit auch als die erste, integrierte Stufe in der „Response“-Aktivität des Systems auf Grassroot-Ebene. Die FCE-Statistik weist derzeit 95 derartige CECs mit

5.821 sorgsam verzeichneten Mitgliedern in 7 Distrikten des Landes auf, wobei perspektivisch eine Zahl von 400 derartigen Komitees angestrebt wird (vgl. Rupesinghe 2005).

Die zweite Ebene der Informationsgewinnung und der integrierten „Response“ sind die derzeit (nach der Erweiterung des Programms von der Ostprovinz auf die Distrikte Mannar und Puttalam) 30 so genannten „Field Monitors“, die den in den bearbeiteten Provinzen bestehenden Field Offices der FCE zugeordnet sind (vgl. Senevirathna in Rupesinghe 2009). Die Field Monitors fungieren als Schlüsselpersonen in ihren jeweiligen sozialen Gemeinschaften und durchlaufen vor ihrem Einsatz ebenfalls einen Trainingsprozess. Ihre primäre Verantwortung besteht in der Sammlung von lokalen Informationen entlang vorgegebener Indikatoren, die dann in schriftlicher Form in einem standardisierten Formular an die Zentrale in Colombo weitergegeben werden.

Dieses Reporting erfolgt täglich, womit eine relativ hohe Zahl an Reports (im Schnitt zwischen 500 und 800) pro Monat erreicht und in die Datenbank eingetragen wird. Zentrale Informationsquellen der Field Monitors sind neben den erwähnten CECs andere in der jeweiligen Region aktive CBOs und NGOs, lokale Medien sowie ein idealtypischer Weise gut ausgebautes persönliches Netzwerk. Mittlerweile werden nun auch SMS in der Kommunikation der Daten eingesetzt, wobei hier allerdings weniger das Fakt an sich als dessen ausdrückliche hervorgehobene Erwähnung (Ebd.) überrascht – SMS sind eine in Sri Lanka alltägliche und allgegenwärtige Kommunikationsform. Von größerer Innovation ist die partielle Nutzung von Ortsdaten mittels des GIS-Systems (*Geographic Information System*), das mittlerweile in die zentrale Datenbank integriert wurde.

In der FCE-Zentrale in Colombo laufen diese Daten zusammen und werden in das angesprochene Datenbank-System eingegeben. Ursprünglich wurde zu diesem Zweck die FAST-Datenbank gemietet und in einem spezifischen Format angewandt, eine notwendige Abkoppelung und Erweiterung sowie Verfeinerung des Systems wurde aber schon vor dem Ende von FAST als unabdingbar betrachtet. Mittlerweile ist die Datenbank auf das FCE-Prozedere eingestellt, wobei neben der Qualifizierung der Quellen (von wem stammt die jeweilige Information, wie vertrauenswürdig ist sie) insbesondere die bereits angesprochene Integration von GIS-Daten hervorsteicht. Die Eingabe der recht umfangreichen Datenmenge und deren Aufbereitung im Rahmen

von täglichen Situationsberichten sowie monatlichen Reports ist die Hauptaufgabe des Personals in Colombo.

Der Kontakt zu den Entscheidungsträgern und weiteren interessierten Akteuren (etwa internationalen und nationalen NGOs) obliegt wesentlich Kumar Rupesinghe selbst. Im Rahmen von monatlichen Roundtables werden von ihm die jeweiligen Monatsberichte des Systems vorgestellt und die darin sichtbaren Ereignisse und Trends mit qualitativen Analysen garniert. Im Fall von als notwendig erachteten Interventionen, die über die Mediationskapazitäten der CECs und der FCE-Field Monitors hinausgehen, dient die in diesen Roundtables versammelte Gruppe auch als der zentrale Ansprechpartner, der eine „Early Action“ auf einer überregionalen Ebene garantieren soll.

Inwieweit dieses für ein auf einzelne Regionen konzentriertes System relativ groß gestaltete Setup in der Praxis eine entsprechende Erfolgsbilanz aufweist, muss angesichts der vorliegenden Daten ambivalent beantwortet werden. Einerseits gibt es laut FCE eine Erfolgsbilanz, die sowohl mit quantitativen Zahlen – angeblich erfolgten bislang Interventionen in 174 Fällen von möglichen gewaltsamen Konflikten (vgl. Endaragalle in Rupesinghe 2009) – als auch mit der Präsentation von Einzelfällen (vgl. Rupesinghe 2005) begründet wird. Die tatsächliche Relevanz der relativ großen Zahl von Interventionen, insbesondere die Frage, ob bewaffnete oder zumindest gewaltsame Auseinandersetzungen effektiv verhindert werden konnten, bleibt offen (was aber, neben der Tatsache, dass FCE diese Fälle nicht auflistet, der insgesamt schwierigen Messbarkeit „erfolgreicher“ Interventionen von Frühwarnsystemen zuzuschreiben ist).

Zugleich ist aber auch anzumerken, dass FCE keineswegs der einzige Akteur in den betreffenden lokalen Kontexten ist, sondern nur einer unter vielen lokalen wie auch internationalen NGOs, sowie einer insbesondere in der Ostprovinz massiven Konzentration an Polizei- und Sicherheitskräften. Dementsprechend: „Because of this, FCE’s claims at effectiveness will by default always be contested“ (Bock et al. in Rupesinghe 2009). Hinzuzufügen ist zudem, dass die Beschäftigung bei FCE weder für die Field Monitors noch für die federführenden Mitglieder in den CECs eine exklusive Tätigkeit darstellt. Beschäftigungen bei anderen Akteuren sind hier die Regel, womit eine Überschneidung der Aktivitäten des FCE-Frühwarnsystems mit anderen in der

Region aktiven Organisationen fast notwendigerweise gegeben ist. Eine exklusive Erfolgsbilanz kann vor diesem Hintergrund nicht seriös erstellt werden.

Interessant ist aber, insbesondere in Hinblick auf die forschungsleitende Fragestellung, die Human Security-Orientierung des Systems, also dessen konzeptionelle Basis, und dessen Anbindung an eine theoretische Basis, was also über die Größe von gewaltsamem Konflikt angenommen und erzählt wird. Die von FCE zugrunde gelegte Definition von Human Security lehnt sich stark an die internationale Debatte an, das Konzept „must encompass economic development, social justice, environmental protection, democratisation, disarmament, and respect for human rights and the rule of law“ (Rupesinghe 2005: 2). Der konzeptionell interessante Sprung besteht darin, diese Annahme direkt mit der Frage von Interventionen zu verknüpfen, im Sinne von „*Human Security Interventions*“, wobei Human Security hierzu als „preventive mechanism to violent conflict“ interpretiert wird.

Diese „Human Security Interventions“ dienen in diesem Verständnis dazu, die Entwicklung der Beziehungen im Sinne einer Reduzierung der mit Galtung verstandenen strukturellen und kulturellen Gewalt zu unterstützen. Verknüpft mit der Vision von FCE, ein möglichst flächendeckendes System des Reporting und der integrierten „Response“ zu installieren, bekommt diese Interpretation von Konfliktfrühwarnung der Dritten Generation einen vehementen Charakter von sozialer Regulierung und Kontrolle. Geht die angenommene idealtypische Harmonie des Zusammenlebens angesichts einer ethnopolitischen Aufladung der Situation verloren, ist es offenbar die durch ein fähiges Zentrum bereitgestellte Kompetenz und Kapazität, die die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des Friedens durch direkte Einflussnahme auf die Grassrootsebene unmittelbar gewährleistet. Ob das Zentrum des Systems dabei in der jeweiligen Hauptstadt oder aber in Europa oder den USA verortet ist, bildet in Hinblick auf seinen Gehalt keineswegs den Unterschied, den Rupesinghe durch seine Kritik an den Frühwarnsystemen der Ersten und Zweiten Generation herausarbeiten will.

Mark Duffield (2002: 89) hat eine derartige Ausformung als inhärente Qualität des Human Security-Konzepts analysiert: „The types of economic and social policies being pursued, levels of poverty, the extent of corruption, the role of women, the status of the media, psychological well-being, and so on, have all become areas in which the borderlands as a social body have been opened up to levels of metropolitan

monitoring, intervention and regulation unprecedented since the colonial period.“ In diesem Kontext wird Konflikt also zum umfassenden Verlust (oder überhaupt zu einem generellen Mangel) von Kapazität auf verschiedensten Ebenen, womit eine grundsätzlich „gefährliche“ Situation entsteht. Dem Zentrum obliegt es in diesem Zusammenhang, nicht nur die Indikatoren für die Wahrnehmung einer Bedrohung und die Entscheidung einer Intervention festzulegen, sondern es sorgt im FCE-Konzept idealtypisch auch für die Ausbildung und Lenkung jener Kräfte, die die Steuerung des Prozesses bis hin zur Mikroebene übernehmen sollen.

Damit begibt sich das Frühwarnsystem der Dritten Generation in den eigentümlichen Widerspruch, einerseits eine im Gegensatz zu den „alten“ Konzepten bestehende räumliche Nähe zu den Ereignissen ins Treffen zu führen, andererseits aber zugleich eine viel dominantere und umfassendere Rolle in Hinblick auf den Gesamtprozess einzunehmen, als es diesen „alten“ Konzepten aufgrund ihrer Verfasstheit möglich war.

Case Study Kolumbien: SAT – ein Frühwarnsystem *sui generis* in der Sinnkrise

Als im Jahr 2001 das SAT, *Sistema de Alertas Tempranas* (= Frühwarnsystem), in Kolumbien eingeführt wurde, galt dies als wichtiger Schritt zur Verbesserung der Sicherheitslage der kolumbianischen Bevölkerung. Von diesem System sollte nun nicht mehr nur der Staat in der Form seiner Exekutivorgane vor drohenden Konfliktszenarien gewarnt werden, sondern auch die Zivilbevölkerung. Durch die Eingliederung in die nationale Ombudsstelle, der *Defensoría Nacional del Pueblo*, sollte einerseits eine gewisse staatliche Unterstützung gewährleistet werden, aber andererseits war (und ist) diese Ombudsstelle auch für ihr regierungsunabhängiges Agieren bekannt, was nicht zuletzt durch zahlreiche alternative Finanzierungsquellen jenseits des kolumbianischen Staates sichergestellt wird. Das SAT ist dafür ein gutes Beispiel, denn es diente von Anfang an auch als ein Vorzeigeprojekt des zivilen Teils von *Plan Colombia*, der von USAID finanziert wurde und wird.

Schon in den 1990er Jahren kam es in Kolumbien immer wieder zu hauptsächlich regionalen Initiativen ziviler Konfliktfrühwarnung. Das größte derartige Projekt wurde in der Region des Mittleren Magdalena-Flusses begonnen. Dieses Gebiet war zu jener Zeit zwischen Militärs, Paramilitärs und Guerilla umkämpft, zugleich hatte aber auch die Diözese Barrancabermeja mit dem Aufbau eines so genannten „Friedenslaboratoriums“ begonnen. Die nationale Regierung unterstützte diese lokal-regionale Initiative mit der Ausgabe von Handys und anderen Kommunikationsgeräten an Campesino-Führer, die jedoch alsbald zur leicht erkennbaren Zielscheibe der bewaffneten Gruppen wurden. Zumindest einer von ihnen wurde in diesem Zusammenhang auch ermordet; zudem funktionierten die Handys und Walkie-Talkies häufig nicht und waren ob der Abgeschiedenheit auch schwer zu reparieren oder anderweitig zu ersetzen. Aufgrund der negativen Erfahrungen wurde dieses Projekt bald wieder abgesetzt (vgl. Ortiz 2002).

Das SAT sollte nun auf nationaler Ebene agieren, also das gesamte Hoheitsgebiet Kolumbiens umfassen (mit der Ausnahme der Karibikinseln San Andrés und Providencia), und expertenbasiert arbeiten. Dies bedeutete, dass zunächst regionale Expert/innen eingesetzt wurden, um weiter an die nationale Ebene zu berichten, die wiederum diese Berichte evaluierte und gegebenenfalls Warnungen ausgab. Während

das Team der Regionalexpert/innen zu Anfang noch aus nur drei Personen bestand, war es im Juli 2004 schon auf 21 aufgestockt worden, die sich auch alle vor Ort befanden. Bis ins Jahr 2008 waren bereits mehr als 30 Expert/innen auf regionaler Ebene tätig, die von fünf Expert/innen auf nationaler Ebene supervidiert wurden, denen je eine Großregion zugeteilt war (vgl. Chernik et. al 2005).

Eine erste größere Umstellung war im November 2002 die Einführung des CIAT, *Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas* (= Interinstitutionelles Komitee für Frühwarnung) unter der damals eben erst gebildeten ersten Regierung Uribe. Diese Einrichtung war nun einerseits die Folge der Tragödie von Bojayá im Mai 2002, die korrekt vom SAT (wie auch von einigen NGOs) vorhergesagt worden war, ohne dass die Armee oder die Polizei daraus Konsequenzen gezogen hätte. Andererseits wurde aber auch auf eine direkte Einbindung der Organe des Staates, an die die Empfehlungen des SAT gerichtet waren, in die Beschlussfassung abgezielt. Somit sind seither im CIAT Armee- und Polizeiangehörige, Vertreter/innen verschiedener Ministerien (v.a. des Innenresorts) sowie das Menschenrechtsbüro der Präsidentschaft und das *Red de Solidaridad Social* (Netz für Soziale Solidarität = staatliche Sozialbehörde für Notfälle) vertreten. Als ein Resultat dieser Einbindung werden nun gewisse Risikoberichte nicht mehr als Warnungen ausgegeben und erreichen so nie die Öffentlichkeit. Damit ist eines der ursprünglichen Ziele, nämlich die zeitgerechte Warnung der Zivilbevölkerung vor bewaffneten Kämpfen, zugunsten einer stärkeren institutionellen Verankerung aufgegeben worden. Dabei ist nun interessant, dass das CIAT erst am 27. Juli 2007, mehr als viereinhalb Jahre nach seiner de facto Einführung, per Dekret 2862 eine rechtliche Grundlage bekam. Wie in einer internen Evaluierung festgestellt wurde, änderte sich durch die Legalisierung des CIAT dessen Einfluss auf die Ausgabe einer Warnung nicht, das heißt der reale Einschnitt wurde durch die de facto Einführung im November 2002 gemacht.

Das SAT kennt vier Arten von Aktionen beziehungsweise Berichten, die sich sowohl hinsichtlich der Adressaten als auch in der Form unterscheiden. Vor allem für den internen Gebrauch aber auch als Diskussionsgrundlage dienen die *Informes Structurales* (Strukturberichte), worin es um eine „transversal historische sowie dekonstruktivistische“ Analyse des Konfliktes geht. Für ein solches Dokument sind zirka zwei Monate Arbeitszeit an Datensammlung, ein Monat an Auswertung und ein weiterer Monat für die Schreibphase vorgesehen. Das Endprodukt ähnelt einem

wissenschaftlichen Artikel mit Fußnoten, Literaturangaben wie formalem Aufbau, einzig kann er auch Empfehlungen enthalten.

Des Weiteren gibt es die *Informes de Inminencia* (Berichte zu unmittelbaren Bedrohungen), die hauptsächlich nur die unmittelbar relevanten Daten umfassen (wer wird wo von wem wie bedroht, warum ist es so ernst, wer soll was unternehmen). Im Gegensatz zu den unten angeführten *Informes de Riesgo* werden diese *Informes de Inminencia* direkt an die betreffenden staatlichen Stellen weitergeleitet, ohne das CIAT einzuschalten; gewarnt wird auch nicht die Öffentlichkeit, sondern nur eine der folgenden Organe: Militär, Polizei, Innenministerium, Landes- und Gemeindebehörden. Dies dient unter anderem zur Verkürzung der Reaktionszeit, falls ein unmittelbares Handeln der angeführten staatlichen Organe als unabdingbar angenommen wird.

Das zentrale Element des SAT sind die *Informes de Riesgo* (Warnungen, Risikoberichte), die für einen etwas längeren Zeithorizont als die *Informes de Inminencia* gedacht sind. In diesen Berichten werden nicht nur die Basisdaten angeführt, sondern es gibt auch eine ausführliche(re) Beschreibung und Analyse des Bedrohungsszenarios. Ebenfalls gibt es eine Reihe von Maßnahmen, die vorgeschlagen werden. Dieser *Informe de Riesgo* wird nun an das CIAT geschickt, das beratschlagt, ob eine Warnung ausgegeben werden soll, wenn ja an wen, ob die Vorschläge des SAT angenommen werden oder ob weitere Empfehlungen ausgesprochen werden. Falls das Dokument angenommen wird, wird es mit den entsprechenden Abänderungen an die Stellen weitergeleitet, die das CIAT verfügt hat. Falls das CIAT die Auslösung einer Frühwarnung ablehnt, hat das SAT einzig die Möglichkeit, Berichte an die *Sala de Situación Humanitaria* von OCHA weiterzuleiten, die einen monatlichen Bericht herausbringen.

Die vierte Berichtsform sind die *Notas de Seguimiento* (Follow-Up), die den Verlauf des Konfliktes beziehungsweise des Risikos in einer Zone nach einer Risikowarnung beschreibt und weitere Empfehlungen abgibt. Formal ähnelt sie den Risikoberichten und wird auch dem CIAT vorgelegt. Ein Unterschied ist, dass darin auch eine Bestandsaufnahme der von den staatlichen Stellen gesetzten Handlungen (oder Unterlassungen) sowie eine Wirkungsanalyse dieser Maßnahmen vorkommen.

Der Output an diesen Formaten belief sich für den Zeitraum von 2005 bis Oktober 2008 auf 177 Risikoberichte und 156 Follow-Ups, wobei sich das Verhältnis von Frühwarnungen zu Follow-Ups von 1: 0,48 im Jahr 2005 zu 1: 1,75 verschoben hat

(Int. Anonymus 2008). Dies bedeutet, dass es tendenziell weniger neuartige Risiken gibt, sondern die bereits festgestellten Risikosituationen nicht entschärft werden konnten. Die Schwankungsbreite der vom CIAT bestätigten Risikoberichte und Follow-Ups lag seit Einführung des CIAT zwischen 26 % und 57 %, was im mehrjährigen Durchschnitt bedeutet, dass mehr als die Hälfte der vom SAT erstellten Warnungen weder an die Öffentlichkeit noch an die staatlichen Stellen ausgegeben werden. Während bei ausgegebenen Frühwarnungen das SAT eine Monitoring-Funktion hat, liegen eventuelle Konsequenzen eines nicht veröffentlichten Berichts völlig im Dunkeln, da ja sowohl die Streitkräfte als auch das Innenministerium von diesen Warnungen erfahren.

Eine Besonderheit ist auch die Tatsache, dass sich das SAT von einem Frühwarninstrument der Dritten Generation hin zu einem der Zweiten Generation entwickelt hat. Damit ist gemeint, dass in der ersten Implementierungsphase bis November 2002 die Informationen direkt an die betroffenen Organisationen und Bevölkerungsteile weitergegeben wurden und die Regierungsbehörden nur einen von vielen Ansprechpartnern darstellten. Mit der Einführung des CIAT wurde eine Zwischenebene geschaffen, die zwar eine direktere und effektivere Rückkoppelung der Ergebnisse des SAT mit den exekutiven Behörden ermöglicht und es diesen zum Teil auch erleichtern mag, effektive Schritte zu unternehmen, die betroffene Bevölkerung jedoch wurde ausgeklammert.

Dazu kommt noch die Tatsache, dass die Reaktion seitens des Staates eine vorwiegend militärische ist, wobei auch die Polizei in Kolumbien kein gesondertes Exekutivorgan ist. Die eigentlich sehr breite Palette der möglichen Antworten auf eine Bedrohung wie auf ein vorhergesagtes Konfliktereignis wird dadurch deutlich auf eine sehr enge und gewissermaßen ebenso vorhersagbare Reaktion seitens des Staates eingeschränkt. Dies hat zudem den konkreten Nachteil, dass in manchen Fällen eine Überforderung der polizeilich-militärischen Kapazitäten die unmittelbare Folge ist, oder dass als Konsequenz daraus über das CIAT kein Alarm ausgelöst wird, nicht weil es keine Bedrohung gäbe, sondern weil es – aus Sicht der Militärs – keine ausreichende Möglichkeit von Gegenmaßnahmen gibt.

Ein weiteres, spezielles Problem des kolumbianischen CIAT ist, dass es eine Vermischung von zivilem Frühwarnsystem und militärischer nachrichtendienstlicher Tätigkeit gibt. So fließen zwar die Berichte des SAT in die nachrichtendienstliche Arbeit

der Militärs ein, jedoch gibt es für das SAT weder die Möglichkeit zu verfolgen, was mit dieser Information konkret passiert noch erfolgt ein Feedback auf die Berichte. Zugleich fließt aber auf der untersten Ebene des Informationssammelns sehr wohl ein Teil der nachrichtendienstlichen Kompetenz des Polizei- und Militärapparats ein, indem die örtlichen Polizeikommandanten und die in den Konfliktregionen stationierten Militäreinheiten von den SAT-Mitarbeiter/innen interviewt werden. Nicht genug dieser Unschärfen, gibt es in Kolumbien ein großes Netz ziviler Informant/innen, die anonym für Polizei und Militär arbeiten, die gleichzeitig – unerkannt – Informant/innen für das SAT sein könnten. Zwar hat das SAT eine wesentlich breitere Basis an Informationsquellen, aber einerseits gibt es unbestreitbar viele Überschneidungen mit herkömmlichen Nachrichtendiensten und andererseits auch Manipulationsmöglichkeiten durch ebendiese. Da nun auch die Informationsquellen für das SAT aus einleuchtenden Gründen anonym bleiben müssen, gibt es kaum objektivierbare interne Korrektive für die Berichte des SAT; die einzigen Korrekturmöglichkeiten der Expertenberichte sind wiederum die Expert/innen der nächsten Ebene.

Schließlich kann legitimer Weise die Frage gestellt werden, inwieweit es sich beim kolumbianischen SAT überhaupt um ein Konfliktfrühwarnsystem handelt. Diese Aussage bezieht sich auf die Tatsache, dass es sich um ein vernetztes Expert/innen-Team handelt, bei dem es keinerlei standardisierte Konfliktanalyse gibt. Es werden auch keine Ereignisdaten kodiert (jenseits der faktischen Beschreibung dessen, was passiert, wobei die Vorkommnisse nach juristischen Kategorien eingeteilt werden). Einzig der Output, die *Alertas* (Warnungen), rechtfertigt eine solche Bezeichnung.

Hinzu kommt noch, dass es für das SAT unklar ist, welche Art der Kompetenz für wen entwickelt wird; seit der Einführung des CIAT könnte durchaus von einer Erweiterung der Intelligence-Community gesprochen werden, aber auch vorher war nicht klar, an wen sich die Warnungen des SAT richten: Die Regierungsstellen haben ihre eigenen, meist nachrichtendienstlichen Quellen, auf die sie sich eher verlassen (was im Übrigen nicht bedeutet, dass diese besser wären), viele vor Ort tätige INGOs bzw. auch nationale NGOs sind nicht zuletzt diejenigen, die die Alarme auslösten, weil sie in der Region involviert sind, die Bevölkerung ist zumeist entweder schon durch andere Organisationen gewarnt oder erfährt mangels Kommunikationsmittel ohnedies nichts von der Warnung. Zuletzt kann diese öffentliche Warnung gar die bewaffneten Akteure selbst erreichen, die sich somit ein genaueres Bild über die Einschätzung der Lage

durch eine kompetente Einrichtung wie dem SAT machen und daraus für Bevölkerung und Staat nachteilige Konsequenzen ziehen.

Insgesamt könnte von einem „Heinzelmännchen-Prinzip“ gesprochen werden, da das SAT aus einem vor Ort agierenden und analysierenden Expert/innenteam besteht. Dies ist gewissermaßen antithetisch zu anderen Frühwarnsystemen zu sehen, die weniger auf die große Zahl und Analysekapazität von Expert/innen bauen, sondern auf die standardisierte Verarbeitung von generierten Daten, sei es qualitativ oder quantitativ. Dass diese Methode allein auf nationaler Ebene enorme Kosten verursacht ist klar und bei einer ähnlich guten weltweiten Abdeckung wären die Summen, die für ein solches System aufgewendet werden müssten, schon ähnlich hoch wie bei einem herkömmlichen Nachrichtendienst (der allerdings sehr wohl bei der Textauswertung auch auf quantitative Verfahren setzt). In gewissem Sinn ist das SAT nicht einmal ein „standardisiertes Konfliktanalyseverfahren“, weil es eben diese Standardisierung nicht gibt, sondern nur ein Art „Normalisierung“ durch die ständige Praxis des Berichtverfassens, der Rückmeldungen seitens der übergeordneten Stellen und einiger Regeln, die aber hauptsächlich den Umgang mit Quellen und die Vorgehensweise im Feld betreffen; die Analyse selbst kennt keinen a priori definierten Standard.

„Große Erzählung“ Konflikt und Konfliktfrühwarnung

Das Thema „Konflikt“ ist auf unterschiedlichsten Ebenen in der Politik wie in den Sozialwissenschaften ein „Hot Topic“, das mit dem Ende des Kalten Krieges seinen großen Rahmen verloren hat. Seitdem wird auf der angewandten Seite nach Rezepten und auf der theoretischen Ebene nach Erklärungen gesucht, wie bewaffnete Konflikte funktionieren, wie sie zu managen sein könnten, beziehungsweise wie überhaupt ihr Ausbruch verhindert werden könnte. Zwei kleine, aber zentrale Bereiche sind in diesem Zusammenhang Konfliktfrühwarnsysteme und standardisierte Konfliktanalyseverfahren, die Werkzeuge für die Politik zur Verfügung stellen sollen, wie besser mit Konflikten umgegangen werden kann.

Die Resultate der vorliegenden Studie ergeben nun ein paradoxes Bild: einerseits scheint die Blütezeit (allerdings nicht einmal die erste) für Frühwarnsysteme vorbei zu sein, andererseits erfüllen diese Systeme mittlerweile die Ansprüche und Vorgaben der Diplomat/innen, Politiker/innen und Administrator/innen immer besser. Was ist passiert?

Im Bereich der Frühwarnsysteme der ersten beiden Generationen kann festgestellt werden, dass durch die nahezu exponentiell steigende Rechenleistung der letzten Jahre und die immer bessere, globale Abdeckung durch Nachrichten wesentlich mehr Daten sehr viel schneller – praktisch in Echtzeit – ausgewertet werden können, was bis in die 1990er Jahre nicht möglich war. Auch die Genauigkeit der Vorhersagen ist wesentlich gesteigert worden, einerseits durch bessere mathematische Methoden, die erst mit der leistungsfähigeren EDV einsetzbar wurden, andererseits durch genauere Vorhersagemodelle. Dazu kommt noch, dass das „Parsing“, das Erkennen natürlicher Sprache durch Maschinen, immer weiter verbessert wurde, was nicht zuletzt ebenfalls der erhöhten Computerleistung zu verdanken ist.

Die dabei nach wie vor bestehende Lücke der lokalen Ebene wurde ab der Zweiten Generation der Frühwarnsysteme auch zunehmend geschlossen, indem immer mehr auf die lokale Ebene fokussiert wurde und damit auch Konfliktregionen einbezogen werden konnten, über die wenig auf Englisch berichtet wurde. Die Informationsdichte bei den Frühwarnsystemen etwa in Kolumbien oder in Sri Lanka ist so hoch, dass kaum eine Bedrohung aufgrund mangelnder Datenlage unerkannt bleibt.

Wo bleibt die Konflikttheorie in solchen Ansätzen? Erstaunlicherweise verschwindet sie nahezu aus den mathematischen Berechnungen, denn die Modelle, die eingesetzt werden, stammen aus der Mathematik und dort aus Teilbereichen wie der Statistik und der Spieltheorie (die allerdings relevant für manche Konflikttheorien ist), und greifen somit kaum auf die „großen Erzählungen“ der Konflikttheorien zurück. Zwar wird gelegentlich eine Zyklichkeit der Konflikte angenommen, jedoch erweist sich diese Annahme in der konkreten Anwendung meist als irrelevant, zumindest wenn es sich um rein mathematisch modellierte und computerberechnete Frühwarnsysteme handelt. Das Einfließen von solchen „großen Erzählungen“ durch Menschen wird dann durchaus auch als Schwäche des Modells eingeschätzt und es wird versucht, diese zu eliminieren.

Auch bei den Frühwarnsystemen ab der Zweiten Generation wird speziell darauf geachtet, dass die Daten, die von den Leuten vor Ort erhoben und eingegeben werden, möglichst standardisiert sind, so dass sich der menschliche Faktor im Ergebnis nicht als „Verzerrung“ niederschlägt. Die individuelle Meinung, Einstellung oder Erzählung soll aus den idealerweise objektivierbaren Ergebnissen der Frühwarnsysteme ausgeschlossen bleiben.

Die verschiedenen auf Indikatoren basierenden Systeme zu Konflikt und zu staatlicher Fragilität haben seit ihrer Begründung in den 1990er Jahren parallele Prozesse durchlaufen. Während es in den 1990er Jahre wesentlich darum ging, welche Faktoren wie gewichtet werden müssen oder wie welche Indikatoren am besten zu entwickeln wären (Schmid 1998), wozu der Empirie zentraler Stellenwert zukam, wird heute ein Indikator errechnet: das heißt, seine Effizienz muss sich nicht erst im Verlauf der Erstellung eines Index erweisen, sondern schon bei der Erstellung ist absehbar, wie viel Erklärungswert ein spezifischer Indikator haben wird (Carment et al. 2010). Als typische Aberration, also normalerweise unerwünschte Auswirkung von Indikatoren, die sich politischer (Vor-)Urteile bedienen, können diejenigen offiziellen Indikatoren als Beispiel gelten, die in den USA erstellt werden und auch in der Außenpolitik wirkmächtig sind – etwa die Annahme, dass ein als „sozialistisch“ eingestuftes Regime verstärkt zu Instabilität neige (Int. Monty Marshall 2008).

Bei den standardisierten Konfliktanalyseverfahren gibt es ähnliche Trends, die sich zunehmend von den großen Erzählungen der Konflikttheorie abkoppeln und einen immer detaillierteren Blick auf die Realität sehr komplexer konkreter Konflikte werfen.

Zwar werden bei den Konfliktursachen beziehungsweise Konflikttreibern ähnliche Faktoren aufgelistet, was unter anderem der engen Verwobenheit und der gegenseitigen Inspiration dieser Systeme geschuldet ist, auf die große Erzählung des Konflikts als einzelne epistemische Einheit mit Anfang, Ende und Wiederkehr wird allerdings weitgehend verzichtet.

Wenn alles so wunderbar funktioniert und obendrein immer noch verbessert wird, warum werden die Förderungen für anerkannte Projekte wie FAST oder FEWER eingestellt und haben die Frühwarnsysteme der Dritten und Vierten Generation Finanzierungsprobleme? Die Antwort ist sicherlich komplex, aber unter den Hauptgründen dürften sich neben des verhältnismäßig hohen Arbeitsaufwandes, der mit der konkreten Nutzung der Systeme verbunden war, gerade die zunehmende Unverständlichkeit der Modelle und die damit einhergehende sich vertiefende Kluft zwischen Politik und Theorie befinden. Während die Lehre vom Konfliktzyklus schön anschaulich und gut vermittelbar ist, sind es Hidden Markov-Modelle oder Clusteranalysen eben nicht und auch was beim Parsing natürlicher Sprachen passiert, wird nicht besser verständlich, wenn das ausführende Programm FRED (*=Find, Read, Evaluate, and Display*) heißt. Allein schon die Tatsache, dass Wahrscheinlichkeiten für verschiedene Konfliktszenarien angegeben werden, stößt bei den politisch Verantwortlichen, die daran interessiert sind, was tatsächlich der Fall sein wird und wie darauf zu reagieren ist, oftmals auf Unverständnis (Int. Jenkins 2009).

Ein weiterer wichtiger Faktor sind die Finanzierungsbedingungen zusammen mit dem nicht spannungsfreien Verhältnis zur Intelligence-Community. So wurde oftmals die Förderung von zivilen Frühwarnsystemen dem Entwicklungssektor übertragen, wo diese Systeme aber nur einen eingeschränkten Mehrwert anbieten können, denn Entwicklungsprogramme haben normalerweise einen zeitlichen Rahmen, der weit über den Vorhersagehorizont der meisten Frühwarnsysteme hinausgeht, womit diese Informationen nur sehr beschränkt brauchbar sind. Umgekehrt ist dies gerade eine der Stärken der PCIA und der standardisierten Konfliktanalyseverfahren im Allgemeinen, so dass der jüngste Trend in diese Richtung innerhalb des Entwicklungssektors verständlich wird. Andererseits haben die Nachrichtendienste zunehmend Interesse an den immer besser werdenden Vorhersagen entwickelt. Für diese stellt ein gutes Frühwarnsystem eine gute Ergänzung zu ihren sonstigen Aufgaben dar und vor allem bei größeren Diensten gibt es durchaus auch ein Einsparungspotenzial, denn jährliche

50 Millionen US Dollar mögen sehr viel Geld für den Entwicklungssektor sein, aber doch eher nur „Peanuts“ für eine Organisationseinheit wie die CIA.

Insgesamt muss festgestellt werden, dass sich zwar die Konfliktfrühwarnung weitgehend vom Image einer „Cargo-Cult-Wissenschaft“ befreit hat, dass aber das Spannungsverhältnis der Wissenschaft zur Politik weiterhin besteht und sich vielleicht sogar zugespitzt hat, nicht zuletzt weil die Lösungskompetenz für Konflikte mittlerweile bei anderen Ansätzen gesucht wird. Die nachrichtendienstlichen und die organisationsinternen Quellen erleben eine Renaissance, wobei es doch etwas ironisch anmutet, dass gerade die Nachrichtendienste die von ihnen lange Zeit verschmähte Frühwarnung wieder zu entdecken beginnen.

Schließlich muss ein eindeutiger Trend weg von den Frühwarnsystemen hin zu PCIA und standardisierten Konfliktanalyseverfahren festgestellt werden, der vermutlich die kommenden Jahre anhalten wird, wenn es auch einzelne „Ausreißer“ aus diesem Trend gibt. Allerdings wäre es auch wenig verwunderlich, wenn die Zyklizität weniger auf die betrachteten Konflikte zuträfe, sondern vielmehr auf das Blühen und Vergehen von Konfliktfrühwarnsystemen.

Literaturverzeichnis

- Adelman, Howard, und Astri Suhrke. 1996. *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience. Study 2: Early Warning and Conflict Management*. Copenhagen: Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda.
- Alker, Hayward R., Ted Robert Gurr und Kumar Rupesinghe, Hg. 2001. *Journeys Through Conflict: Narratives and Lessons*. Oxford: Rowman & Littlefield.
- Anderson, Mary B. 1999. *Do no harm. How aid can support peace – or war*. Boulder, Col., London: Lynne Rienner Publishers.
- Austin, Alex. 2004. „Early Warning and the Field: A Cargo-Cult Science?“. In *Transforming Ethnopolitical Conflict. The Berghof Handbook*, herausgegeben von Alex Austin, Martina Fischer, and Norbert Ropers, 129-49. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Baker, Pauline H., und Angeli E. Weller. 1998. *An Analytical Model of Internal Conflict and State Collapse: Manual for Practitioners*. Washington, DC: The Fund for Peace.
- Berdal, Mats, und David M. Malone, Hg. 2000. *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil War*. Boulder, Col., London: Lynne Rienner Publishers.
- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. 2005. *Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*. Bonn: BMZ.
- Bonacker, Thorsten, Hg. 2008. *Sozialwissenschaftliche Konflikttheorien. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bond, Doug. 1998. „Timely Conflict Risk Assessment and the PANDA Project.“ In: *Preventive Measures Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems*, herausgegeben von John L. Davies und Ted Robert Gurr, 108-120. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Bond, Doug, J. Craig Jenkins, Charles L. Taylor, und Kurt Schock. 1997. „Mapping Mass Political Conflict and Civil Society: Issues and Prospects for the Automated Development of Event Data.“ *The Journal of Conflict Resolution* 41(4): 553-579.
- Boutros-Ghali, Boutros. 1992. *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 no. A/47/277 - S/24111. New York: United Nations.
- Brahimi, Lakhdar, Chairman of the Panel on United Nations Peace Operations. 2000. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. Tech. Rept. no. A/55/305 - S/2000/809. New York: United Nations.
- CARE – Cooperative for Assistance and Relief Everywhere, Inc. 2001. *Benefits Harms Handbook*. Atlanta, Nairobi: CARE.
- Carment, David, und Carolyn Delany (mit Susan Ampleford, George Conway, und Angelica Ospina). 2006. „Country Indicators for Foreign Policy.“ In: *Programming for Peace: Computer Aided Methods for International Conflict Resolution and Prevention*, herausgegeben von Robert Trappl, 81-114. Dordrecht: Springer.

- Carment, David, Stewart Prest, und Yiagadeesen Samy. 2010. *Security, Development, and the Fragile State: Bridging the Gap between Theory and Policy*. New York – London: Routledge.
- Chernick, Marc et al. 2004. *Evaluación del Sistema de Alertas Tempranas*. Washington, DC: MSI.
- Collier, Paul, Lani Elliott, Havard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol, und Nicholas Sambanis. 2003. *Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy*. Washington, DC: IBRD/The World Bank and Oxford University Press.
- Council of the European Union. 2001. *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*, adopted by the General Affairs Council and endorsed by European Council at Göteborg. Gothenburg: European Union.
- CPR – Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction Network. 2005. *Early Warning & Early Response Handbook*. v2.3. CPR Network.
- DAC – Development Assistance Committee. 2001. *Helping Prevent Violent Conflict*. The DAC Guidelines. Paris: OECD.
- DAC – Development Assistance Committee. 2006. *Whole of Government Approaches to Fragile States*. DAC Guidelines and Reference Series. Paris: OECD.
- DAC – Development Assistance Committee. 2007. *Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations*. Paris: OECD.
- Davies, John L. und Ted Robert Gurr. 1998. „Preventive Measures: an overview.“ In: *Preventive Measures Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems*, herausgegeben von John L. Davies und Td Robert Gurr, 1-14. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Debiel, Tobias, Martina Fischer, Volker Matthies, und Norbert Ropers. 1999. *Effektive Krisenprävention. Herausforderungen für die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik*. Policy Paper der Stiftung Entwicklung und Frieden, no. 12. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden.
- DFID – Department for International Development. 2002. *Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes*. London: DFID.
- DFID – Department for International Development. 2005. *Why we need to work more effectively in fragile states*. London: DFID.
- Duffield, Mark. 2001. *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*. London, New York: Zed Books.
- Duffield, Mark. 2002. „Reprising Durable Disorder: Network War and the Securitisation of Aid.“ In *Global Governance in the 21st Century: Alternative Perspectives on World Order*, herausgegeben von Björn Hettne und Bertil Odén, 74-105. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Duffield, Mark. 2005. „Human Security: Linking Development and Security in an Age of Terror.“ In *New Interfaces between Security and Development*. 11th EADI General Conference – „Insecurity and Development“, Bonn.
- Duffield, Mark. 2007. *Development, Security and Unending War. Governing the World of Peoples*. Cambridge: polity press.
- Dufresne, Charles, und Albrecht Schnabel. 2003. „Building UN Capacity in Early Warning and Prevention.“ In: *Conflict Prevention from Rhetoric to Reality: Organizations and Institutions, Volume 1*, herausgegeben von Albrecht Schnabel und David Carment, 363-385. Lanham: Lexington Books.

- EC – European Commission. 2001. *Conflict Prevention*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament no. COM(2001) 211 final. Brussels: European Commission.
- EC – European Commission. 2004. *Annual Report 2004 on the European Community's Development Policy and the Implementation of External Assistance*. Brussels: European Commission.
- EC – European Commission. 2008. *European Commission Check-list for Root Causes of Conflict*. Brussels: European Commission.
- Edison, Hali J. 2003. „Do Indicators of Financial Crises Work? An Evaluation of an Early Warning System.“ *International Journal of Finance and Economics*, 8 (2003): 11-53.
- Elwert, Georg. 2003. „Hilfe und Intervention in Gewaltmärkten.“ In *Friedens- und Konfliktarbeit in Forschung und EZ-Praxis und der Beitrag der Entwicklungsethnologie*, herausgegeben von Uwe Kievelitz und Roman Poeschke, 96-108. Saarbrücken: Verlag für Entwicklungspolitik.
- Esty, Daniel C. et al. 1998. „The State Failure Project: Early Warning research for US Foreign Policy Planning.“ In: *Preventive Measures Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems*, herausgegeben von John L. Davies und Td Robert Gurr, 27-38. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Fahrenhorst, Brigitte, und Stefan Musto. 2002. „Krisenprävention als entwicklungspolitische Querschnittsaufgabe.“ In *Krisenprävention als politische Querschnittsaufgabe*, herausgegeben von Reinhard Mutz, 167-223. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Fukuyama, Francis. 1989. „The End of History?“ *The National Interest*, Summer 1989: 3-18.
- Griffin, Michèle. 2001. „A Stitch in Time. Making the Case for Conflict Prevention.“ *Security Dialogue*, 32, no. 4: 481-96.
- GTZ – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit. 2007. *Peace and Conflict Assessment (PCA): Ein methodischer Rahmen zur konflikt- und friedensbezogenen Ausrichtung von EZ-Maßnahmen*. Eschborn: GTZ.
- Haftendorn, Helga. 1996. „Die Sehnsucht nach der Kristallkugel. Über Leistungsfähigkeit und Versagen der Theorie der internationalen Politik.“ *Internationale Politik*, 8/1996, 3-7.
- Haken, Nate, Joelle Burbank, und Pauline H. Baker. 2009. „Casting Globally: Towards Better Conflict Assessment and Prediction in the Information Age.“ Paper presented at the International Studies Association 2009 Annual Convention Washington DC.
- HIK – Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung. 1993. *Konfliktbarometer Welt 1992: Jährliche Konfliktanalyse des HIK*. Heidelberg: HIK.
- HIK – Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung. 2010. *Conflict Barometer 2009: Crises – Wars – Coups d'Etat – Negotiations – Mediations – Peace Settlements. 18th Annual Conflict Analysis*. Heidelberg: HIK.
- Hoffman, Mark. 2004. „Peace and Conflict Impact Assessment Methodology.“ In *Transforming Ethnopolitical Conflict. The Berghof Handbook*, herausgegeben von Alex Austin, Martina Fischer, and Norbert Ropers, 171-91. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Holm, Hans-Henrik. 1998. „The Responsibility That Will Not Go Away. Weak States in the International System.“ Paper presented at the Conference „Failed States and

- International Security: Causes, Prospects, and Consequences“, Purdue University, West Lafayette.
- Holmberg, Björn, Inger Buxton, und Olle Kvist. 2003. *Reflections on Development Cooperation and Violent Conflict*. Department for Cooperation with NGOs, Humanitarian Assistance and Conflict Management, Sida. Stockholm: Sida.
- Holsti, Kalevi J. 1996. *The State, War, and the State of War*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Horowitz, Donald. 2000 [1985]. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- Huntington, Samuel P. 1996 [1993]. „The Clash of Civilizations?“ In *The Clash of Civilizations? The Debate*, herausgegeben von Samuel P. Huntington, 1-25. New York: Foreign Affairs.
- Huntington, Samuel P. 2003 [1996]. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster.
- IEG – Independent Evaluation Group, 2006, *Engaging with Fragile States: An IEG Review of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress*. Washington, DC: Worldbank.
- IFRC – International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. 2003. *Aid: supporting or undermining recovery? Lessons from the Better Programming Initiative*. Geneva: IFRC.
- Ignatieff, Michael. 1993. *Blood and Belonging: Journeys into the New Nationalism*. New London: BBC Books.
- Ignatieff, Michael. 1997. *The Warrior's Honor. Ethnic War and the Modern Conscience*. New York: Henry Holt and Company.
- Kaldor, Mary. 2001 [1999]. *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*. Stanford, Cal.: Stanford University Press.
- Kemp, Walter A. 2004. „The Business of Ethnic Conflict.“ *Security Dialogue*, 35, no. 1: 43-59.
- Kloke-Lesch, Adolf, und Hans-Peter Baur. 2000. „Friedensentwicklung und Krisenprävention als Strategieelemente der Entwicklungspolitik.“ In *Ziviler Friedensdienst. Fachleute für den Frieden. Idee – Erfahrungen – Ziele*, herausgegeben von Tilman Evers, 189-98. Opladen: Leske + Budrich.
- Kohlschütter, Andreas, und Günther Bächler. 1998. „FAST: A Pilot Study for an Early Warning System for the Swiss Foreign Ministry.“ In: *Preventive Measures Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems*, herausgegeben von John L. Davies und Td Robert Gurr, 181-184. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Krummenacher, Heinz. 2006. „Computer Assisted Early Warning – The FAST Example.“ In: *Programming for Peace: Computer Aided Methods for International Conflict Resolution and Prevention*, herausgegeben von Robert Trappl, 71-80. Dordrecht: Springer.
- Kurtenbach, Sabine, und Peter Lock, Hg. 2004. *Kriege als (Über)Lebenswelten. Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und Inseln der Zivilität*. Bonn: Dietz.
- Lake, Anthony. 1994. *Speech by National Security Adviser Anthony Lake to the Council on Foreign Relations*. Washington, DC, 14 September 1994.

- Leonhardt, Manuela. 2000. *Conflict Impact Assessment of EU Development Co-operation with ACP Countries. A Review of Literature and Practice*. London: International Alert, Saferworld.
- Leonhardt, Manuela. 2001. *Conflict Analysis for Project Planning and Management. A Practical Guide*. Eschborn: GTZ.
- Leonhardt, Manuela, Patricia Ardon, Njeri Karuru, und Andrew Sherriff. 2002. *Peace & Conflict Impact Assessment (PCIA) and NGO Peacebuilding – Experiences from Kenya & Guatemala*. London: International Alert.
- Lohmann, Hans-Martin. 2008. „Die Konflikttheorie der Psychoanalyse“ In *Sozialwissenschaftliche Konflikttheorien. Eine Einführung*, herausgegeben von Thorsten Bonacker, 447-59. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Matveeva, Anna. 2006. *Early Warning and Early Reponse: Conceptual and Empirical Dilemmas*. Issue Paper 1. September 2006. Den Haag: GPPAC.
- Mehler, Andreas, und Claude Ribaux. 2000. *Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der Technischen Zusammenarbeit. Ein Überblick zur nationalen und internationalen Diskussion*. Wiesbaden: Universum Verlagsanstalt.
- Migdal, Joel S. 1988. *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Milliken, Jennifer, Hg. 2003. *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Malden, Oxford, Melbourne, Berlin: Blackwell Publishing.
- Münkler, Herfried. 2002. *Die neuen Kriege*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Verlag (Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung).
- Nyheim, David. 2008. „Can Violence, War and State Collapse be Prevented? The Future of Operational Conflict Early Warning and Response Systems.“ OECD-DAC CPCD & FSG Joint Session, Joint Room Document 1. Paris: OECD.
- Nyheim, David, Manuela Leonhardt, und Cynthia Gaigals. 2001. *Development in Conflict: A Seven Step Tool for Planners*. London: FEWER, International Alert, Saferworld.
- OECD. 2009. *Preventing Violence, War and State Collapse. The Future of Conflict Early Warning and Response*. Paris: OECD.
- Ortiz Palacios, Iván David. 2002. „Sistema de Alertas Tempranas: un aviso para procurarse. Remembranzas y anecdotario.“ In: Jairo Estrada Álvarez, Hg.: *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra: Actores globales y locales*, 517-560. Bogotá: Universidad Nacional
- Paffenholz, Thania. 2005. „Third-generation PCIA: Introducing the Aid for Peace Approach.“ In: Beatrix Schmelzle, Hg., *New Trends in Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA)*. Berghof Handbook Dialogue Series No. 4. Berlin: Berghof.
- Paffenholz, Thania, und Luc Reyhler. 2007. *Aid for Peace. A Guide to Planning and Evaluation for Conflict Zones*. Baden-Baden: Nomos.
- Pospisil, Jan, und Ursula Werther-Pietsch. 2009. „Good Governance, State Building, Resilience. Der ambivalente Umgang der Entwicklungszusammenarbeit mit der Frage von Staatlichkeit.“ In *Österreichische Entwicklungspolitik 2008: Staat und Entwicklung*, herausgegeben von ÖFSE – Österreichische Forschungsförderung für Internationale Entwicklung, 37-47. Wien: ÖFSE.
- Ricci, Andrea, Hg. 2009. *From Early Warning to Early Action? The Debate on the Enhancement of the EU's Crisis Response Capability Continues*. Brussels: Office for Official Publications of the European Union.

- Ropers, Norbert. 2008. „Systemic Conflict Transformation: Reflections on the Conflict and Peace Process in Sri Lanka.“ In: Daniela Körppen, Beatrix Schmelzle, Oliver Wils, Hg.: *A Systemic Approach to Conflict Transformation. Exploring Strengths and Limitations*. Berghof Handbook Dialogue Series No. 6, 11-42. Berlin: Berghof.
- Rose, Andrew K. und Mark M. Spiegel. 2009. „Cross-Country Causes and Consequences of the 2008 Crisis: Early Warning“; CEPR Discussion Paper 7354. London: Centre for Economic Policy Research.
- Ross, Michael. 2004. „What Do We Know about Natural Resources and Civil War?.“ *Journal of Peace Research*, vol. 41, no. 3: 337-56.
- Rotberg, Robert I., Hg. 2003. *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Cambridge, MA, Washington, DC: World Peace Foundation, Brookings Institution Press.
- Rotberg, Robert I., Hg. 2004. *When States Fail. Causes and Consequences*. Princeton, NJ, Oxford: Princeton University Press.
- Rufin, Jean-Christophe. 1999. „Kriegswirtschaft in internen Konflikten.“ In *Ökonomie der Bürgerkriege*, herausgegeben von Francois Jean und Jean-Christophe Rufin, 15-46. Hamburg: Hamburger Edition.
- Rupasinghe, Kumar. 1989. „Early Warning: Some Conceptual Problems“; *Bulletin of Peace Proposals*, 1989, 20, 2, pp. 183-91.
- Rupasinghe, Kumar. 1992. „The Role of Non-Governmental Organizations in Early Warning and Conflict Resolution“; Paper Prepared for The Homage Volume: Humanitarian Work in the 21st Century, September 1992.
- Rupasinghe, Kumar. 2002. „An Early Warning Rapid Response Capacity for Sri Lanka“; <http://www.kumarrupasinghe.org/Pdf/Database/1242.pdf> (Zugriff 2009-10-23).
- Rupasinghe, Kumar. 2005. „A New Generation of Conflict Prevention“; Paper presented at the Global Conference on the „Role of Civil Society in the Prevention of Armed Conflict and Peacebuilding“, 19-21 July 2005, <http://www.kumarrupasinghe.org/Pdf/Database/1228.pdf> (Zugriff 2009-10-20).
- Rupasinghe, Kumar, Hg. 2009. *Third Generation Early Warning*. Colombo: Foundation for Coexistence.
- Rupasinghe, Kumar, und Michiko Kuroda, Hg. 1992. *Early warning and conflict resolution*. London, New York: Macmillan, St. Martin's Press.
- Schmid, Alex. 1998. „Indicator Development: Issues in Forecasting Conflict Escalations“ In: *Preventive Measures Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems*, herausgegeben von John L. Davies und Ted Robert Gurr, 39-55. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Schnabel, Albrecht und Heinz Krummenacher. 2009. „Towards a Human Security-Based Early Warning and Response System.“ In: Hans Günter Brauch, Úrsula Oswald Spring, John Grin, Czeslaw Mesjasz, Patricia Kameri-Mbote, Navnita Chadha Behera, Béchir Chourou, und Heinz Krummenacher, Hg., *Facing Global Environmental Change. Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, 1253-1264, Berlin-Heidelberg-New York: Springer.
- Schneckener, Ulrich. 2007. *Rankings und Indizes: Welche Staaten gelten als fragil?* Diskussionspapier, Forschungsgruppe Globale Fragen. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Schrodt, Philipp, und Deborah Gerner. 1998. „Cluster Analysis as an Early Warning Technique for the Middle East.“ In: *Preventive Measures Building Risk Assessment*

- and Crisis Early Warning Systems*, herausgegeben von John L. Davies und Td Robert Gurr, 98-107. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Schrodt, Philipp, und Deborah Gerner. 2000. „Cluster-based early warning indicators for political change in the contemporary Levant.“ *The American Political Science Review* 94(4): 803-817.
- Schwartz, Daniel, und Ashbindu Singh. 1999. *Environmental Conditions, Resources, and Conflicts. An Introductory Overview and Data Collection*. Nairobi: UNEP.
- Sida – Swedish Agency for International Development. 2006. *Manual for Conflict Analysis. Methods Document*. Stockholm: Sida.
- Söderberg, Mimmi, und Thomas Ohlson. 2003. *Democratisation and Armed Conflicts in Weak States*. Stockholm: Sida.
- Spelten, Angelika. 2001. „Entwicklungszusammenarbeit als Instrument der Krisenprävention und des nachhaltigen Wiederaufbaus.“ In *Zivile Konfliktbearbeitung. Eine internationale Herausforderung*, herausgegeben vom Österreichischen Studienzentrums für Frieden und Konfliktlösung, 110-25. Münster: Agenda Verlag.
- UNEP und Woodrow Wilson International Center for Scholars, Hg. 2004. *Understanding Environment, Conflict and Cooperation*. Nairobi: United Nations Environment Programme.
- USAID – U.S. Agency for International Development, Bureau for Policy and Program Coordination. 2004. *U.S. Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century*. White Paper. Washington, D.C.: USAID.
- USAID – U.S. Agency for International Development. 2005a. *Conducting a Conflict Assessment. A Framework for Strategy and Program Development*. Washington, D.C.: USAID.
- USAID – U.S. Agency for International Development. 2005b. *Fragile States Strategy*. Washington, D.C.: USAID.
- van de Goor, Luc, und Suzanne Verstegen. 1999. *Conflict Prognosis: Bridging the Gap from Early Warning to Early Response. Part one*. The Hague: Clingendael.
- van de Goor, Luc, und Suzanne Verstegen. 2000. *Conflict Prognosis: A Conflict and Policy Assessment Framework. Part two*. The Hague: Clingendael.
- Verstegen, Suzanne, Luc van de Goor und Jeroen de Zeeuw. 2005. *The Stability Assessment Framework: Designing Integrated Responses for Security, Governance and Development*. The Hague: The Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Clingendael.
- Vincent, Jack. 1983. „WEIS vs. COPDAB: Correspondence Problems.“ *International Studies Quarterly* 27: 161-168.
- World Bank, Conflict Prevention and Reconstruction Team (CPR), Social Development Department. 2002. *Conflict Analysis Framework (CAF): Identifying Conflict-related Obstacles to Development*. Washington: World Bank.
- World Bank, Conflict Prevention and Reconstruction Team (CPR), Social Development Department. 2005a. *Conflict Analysis Framework (CAF)*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2005b. *Conflict in Somalia: Drivers and Dynamics*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2008. *Establishment of a State- and Peace-Building Fund*, Washington, DC: World Bank.

World Bank, Caribbean Country Management Unit, ESSD Sector Management Unit, und The Social Development Department. 2006. *Social Resilience and State Fragility in Haiti: A Country Social Analysis*, Washington, DC: World Bank.

Young, Robert A., Hg. 1977. *International Crisis: Progress and Prospects for Applied Forecasting and Management*. Special Issue of International Studies Quarterly, Vol. 21, No. 1, March 1977. Sage Publications.

Zitierte Interviews

Anonymus – SAT: November 2008, Bogota, Kolumbien

Bond, Doug: Oktober 2008, Weston, MA, USA

Carment, David: August 2009, Ottawa, Kanada

Hendry, Krista: Oktober 2008, Washington, DC, USA

Hewitt, J. Joseph: November 2008, University of Maryland, MD, USA

Jenkins, J. Craig: August 2009, Columbus, OH, USA

Krummenacher, Heinz: Mai 2009, Bern, Schweiz

Marshall, Monty: Oktober 2008, Washington, DC, USA

Mayer, Lotta: Mai 2009, Heidelberg, Deutschland

Pate, Amy: November 2008, University of Maryland, MD, USA

Schrodt, Philipp K.: September 2009, Toronto, Kanada

Urgell García, Jordi: März 2009, Barcelona, Spanien